

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Quale managerialismo nei servizi sociali? Una riflessione a partire da una ricerca in corso

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/151796> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Quale managerialismo nei servizi sociali?

Una riflessione a partire da una ricerca in corso

di

Laura Cataldi*
Willem Tousijn**

Paper for the Espanet Conference
“Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica”
Università della Calabria, Rende, 19 - 21 Settembre 2013

* Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli studi di Torino
laura.cataldi@unito.it

** Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli studi di Torino
willem.tousijn@unito.it

Una delle leve fondamentali delle cosiddette *neoliberal reforms* è rappresentata dall'estensiva diffusione del New Public Management, quale «*shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s*» (Hood 1991, p. 3), ferme restando le differenze, anche sostanziali, imputabili ai fenomeni di *acclimation nationale* e regionale (Eymery-Douzans 2011). Se il nesso tra New Public Management e *New Right* appare tutt'altro che scontato (Hood 1991, p. 6; Hood e Peters 2004, p. 271), dato l'*appeal* che l'NPM riscuote a tutt'oggi presso i partiti dell'ala opposta, Labouristi in testa, non vi è invece dubbio alcuno sul nesso tra NPM e managerialismo: quest'ultimo ne costituisce, se non un sinonimo a tutti gli effetti (Pollitt 1990), quantomeno una componente essenziale. L'NPM, infatti, rappresenta un complesso *puzzle* dottrinale, frutto di un «matrimonio» tra il managerialismo e la *new institutional economics*, rispettivamente riconducibili, da un lato, alle teorie classiche dell'organizzazione che ricomprendono i principi del *scientific management*, dall'altro, alla *public choice*, all'economia dei costi di transazione e alla teoria principale-agente (Hood 1991, p. 5). Con la privatizzazione del pubblico impiego e le riforme Cassese i precetti dell'NPM sembrano aver fatto irruzione anche nella pubblica amministrazione italiana, cosicché nei servizi si è cominciato a parlare – solo per fare alcuni esempi – di orientamento ai risultati, di valutazione delle *performances* e non più di utenti, ma di «clienti» nel senso di *customers*, ossia di *users* con possibilità – invero forse solo ipotetica – di scelta tra agenzie differenti. Molti autori sostengono che, soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona (sanità, educazione, servizi sociali, ecc.), l'introduzione di prassi e valori neo-manageriali costituisca un elemento di tensione rispetto alle pratiche e all'etica professionali, in quanto ridurrebbe l'autonomia e la discrezionalità dei professionisti snaturando di fatto il loro lavoro. Prendendo spunto dalle prime evidenze empiriche di una ricerca qualitativa promossa dal Dipartimento di Culture, Politica e Società, effettuata attraverso la somministrazione di interviste in profondità ai manager e agli operatori di base di un Servizio Sociale di una Circoscrizione di Torino e di un Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale del medesimo ambito metropolitano, il presente lavoro intende affrontare il nodo critico a monte della presunta tensione tra managerialismo e professionalismo: sulla base di un'approfondita ricognizione della letteratura internazionale, gli autori cercheranno di chiarire che cosa effettivamente si intende per managerialismo, al fine di comprendere se – e in quali termini – è possibile parlare propriamente di spinte managerialistiche all'interno dei servizi sociali. Dalle interviste effettuate emerge infatti come il termine 'managerialismo' non sia sempre compreso dagli operatori e come tale etichetta sia associata primariamente a un generico "aumento del controllo", connesso alla necessità di "tagliare i costi" dei servizi e veicolato essenzialmente dall'allungamento della *line* indotto dalla proliferazione di figure intermedie (essenzialmente PO e RAS). In tal senso, le innovazioni effettivamente introdotte nei servizi sembrerebbero rispondere a una versione solo parzialmente aggiornata della burocratizzazione, che ancora largamente fa aggio su un'interpretazione classica dell'organizzazione, piuttosto che a un managerialismo maturo che, a partire dalle consapevolezze acquisite dalla *public choice*, dovrebbe – almeno in teoria – combattere 'la gabbia d'acciaio' attraverso la concorrenza, il decentramento, la *deregulation* e la valutazione.

Introduzione

La riflessione sviluppata in questo *paper* prende le mosse da una ricerca, promossa dal Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, sulle professioni sociali e i mutamenti del sistema di welfare nell'ambito metropolitano torinese¹.

Tale ricerca, di taglio eminentemente qualitativo, è a tutt'oggi in corso e ha quale *focus* centrale di indagine – accanto a temi importanti quali l'organizzazione del lavoro nei Servizi, le possibili tensioni interprofessionali tra gruppi di operatori ormai variegati e i rapporti con un'utenza che, anche a causa della crisi economica, sta notevolmente mutando – la ricomposizione di due logiche teoricamente contrapposte come quella manageriale e quella professionale (cfr. Exworthy e Halford 1999).

¹ L'indagine sulle professioni sociali, il cui responsabile scientifico è Willem Tousijn e la coordinatrice Marilena Della Valle, è condotta da un'équipe multidisciplinare di ricerca di cui fanno parte sociologi, assistenti sociali che insegnano e collaborano con l'Università e una politologa, co-autrice dell'articolo.

Si intende affrontare qui il nodo critico a monte della presunta tensione tra managerialismo e professionalismo: sulla base di un'approfondita ricognizione della letteratura internazionale, gli autori cercheranno di chiarire che cosa effettivamente si intende per managerialismo, al fine di comprendere, attraverso un'analisi mirata delle prime evidenze empiriche tratte dalle interviste in profondità ai manager e agli operatori di base dei Servizi Sociali locali oggetto della rilevazione, se e in quali termini è possibile parlare propriamente di spinte managerialistiche all'interno dei servizi sociali.

Con la privatizzazione del pubblico impiego e le riforme Cassese, i precetti del managerialismo, o meglio, come vedremo, del New Public Management, sembrano aver fatto irruzione anche nella pubblica amministrazione italiana², cosicché anche nei servizi sociali si è cominciato a parlare di orientamento ai risultati, di valutazione delle *performances* e non più di utenti, ma di «clienti» nel senso di *customers*, ossia di *users* con possibilità – invero forse solo ipotetica – di scelta tra agenzie differenti.

Il dibattito sul managerialismo negli *human services*

Negli ultimi vent'anni, i servizi sociali hanno sperimentato, in diversi Paesi, tutta una serie di trasformazioni organizzative e di *policy* che, come dice Mohr (2012), sono state ricondotte all'etichetta di 'managerialismo'.

È opinione diffusa che l'ideologia managerialista, quale «*reflection of the powerful dominance of market capitalism over the world*» e manifestazione dell'*Empire* come descritto da Hardt e Negri (2001, cit. in Tsui e Cheung 2004, pp. 437-438)³, abbia portato alla «*marketisation*» dei servizi alla persona (Clarke 1996) e, più in generale, del sistema del welfare, dando luogo a una *mixed economy*, quale esito dello sviluppo di una competizione (come strumento di creazione di condizioni di mercato o di quasi-mercato) nella fornitura dei servizi di welfare sia tra diverse agenzie pubbliche (competizione interna) sia tra *provider* pubblici e *provider* privati (competizione esterna), in particolare del privato sociale (i.e. cooperative e volontariato)⁴.

Sulla scia delle riforme dei governi neo-liberali e conservatori, la politica sociale e il welfare tutto sarebbero divenuti campi di intervento residuali dello Stato, inverando le convinzioni, ascrivibili a pensatori della Nuova Destra come Hayek e Friedman, che il welfare sia primariamente una responsabilità della famiglia e della comunità e che, dato che lo Stato è oppressivo e inefficiente, occorre minimizzarne l'azione (Rogowski 2011, p. 157).

² Seguendo la lezione di Aucoin (1990), l'*incipit* della svolta managerialista all'interno della PA italiana potrebbe essere addirittura fatto risalire alla prima riforma dell'amministrazione dello Stato, ossia alla legge sul Nuovo Ordinamento della Presidenza del Consiglio (L. 400/88), con la quale vengono ampliate le prerogative di impulso e di indirizzo del premier e viene generalizzata la formula dipartimentale.

³ Con il termine 'Impero', Hardt e Negri (2001), indicano una nuova fase di espansione capitalistica, ovvero di dominio del capitale, di carattere globale che ha rivoluzionato i precedenti assetti politici, sociali ed economici imperniati sugli stati nazionali. Secondo gli autori, una volta crollato il blocco sovietico, l'Impero – i cui protagonisti principali sono gli Stati Uniti, il G8, la NATO, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e le multinazionali – è divenuto il potere sovrano che governa il mondo.

⁴ Per Clarke (1996), la *mixed economy* rappresenta un tentativo di spostare l'equilibrio della fornitura dei servizi dallo Stato, che verrebbe sempre più perdendo la sua centralità, al settore privato e ancor più alla famiglia, incentivando di fatto l'*informal provision*.

Come ricorda Lyons (1998, p. 421), uno strumento attraverso il quale, anche in epoca managerialista, si è cercato di contenere e razionalizzare la spesa pubblica è stato il *targeting*⁵. È opinione generalizzata che la definizione di stringenti criteri di *eligibility*, non solo abbia ridotto significativamente l'accesso dell'utenza ai servizi, ma abbia contribuito a creare dei «*gaps in the 'safety net'*», rinforzando, in molti casi, gli effetti perversi dell'assistenzialismo.

Altri strumenti tipici del managerialismo nei servizi alla persona sono inoltre la categorizzazione del bisogno cui segue l'erogazione di una risposta di servizio standardizzata (Howe 1996) e le *evidence based practices* (Sackett *et al.* 1997; Harlow *et al.* 2013⁶).

In definitiva, come conseguenza delle riforme managerialiste, i servizi alla persona sono stati concettualizzati come *service companies*, i *clients* come *customers*⁷ e l'*output-orientation* è divenuta il criterio d'azione primario (Mohr 2012).

Secondo Tsui e Cheung (2004), l'impatto del managerialismo nel mondo dei servizi alla persona può essere riassunto in otto punti:

- l'utente non è più un *client*, ma un *customer*, ossia un consumatore pagante. In quanto tale, come nel settore privato, il *customer* ha sempre ragione. Da questa specifica visione, deriva la rilevanza della *customer satisfaction*: sono in definitiva gli utenti a dover definire la qualità del servizio (ivi, p. 438);
- come ricorda Pollitt (1990), sono i manager e non il *front line staff* a ricoprire un ruolo centrale nell'organizzazione. In questo senso, gli operatori sono meri esecutori, in quanto si limitano a implementare ciò che i manager pensano, pianificano e decidono⁸;
- gli operatori sono semplici impiegati, non sono esperti e professionisti, in quanto non dispongono della necessaria discrezionalità e autonomia per definirsi tali, cosicché «si sentono spesso più burocrati alienati che *professional practitioners*»⁹. Lapidariamente, «nell'epoca del managerialismo, l'autonomia professionale non è rispettata»; anzi, i promotori del managerialismo sono convinti che la «competenza in un'area specializzata non sia indispensabile nella pratica gestionale» e che un buon manager possa fare a meno di un *professional training* espressamente orientato al settore di *policy* in cui lavora (ivi, p. 438-439);
- il modello di conoscenza dominante è quello manageriale e non – come sarebbe più consono nel campo dei servizi alla persona – il senso comune o l'*expertise* professionale (ivi, p. 439);
- l'ambiente cui si fa riferimento è il mercato, non la società o la comunità. Dato che il valore di mercato è in definitiva il criterio decisionale determinante, inevitabilmente «i manager si preoccupano del profitto dell'impresa, non del vantaggio degli utenti (*clients*)» (ibid.);

⁵ Lyons fa notare che il *targeting*, come strumento di riforma, non è affatto nuovo tant'è che era alla base delle Poor Law Reforms inglesi degli anni '30 dell'ottocento.

⁶ Harlow *et al.* (2013) indicano le EBP come l'esempio più importante delle implicazioni comuni che ha sortito il managerialismo nei due paesi oggetto del loro studio comparato, Svezia e Regno Unito, che appartengono a due differenti *welfare regimes* (Esping-Andersen 1990), socio-democratico l'uno e *liberal* l'altro.

⁷ Nella letteratura anglosassone, solitamente gli autori utilizzano il termine '*client*' esclusivamente in un contesto di professionalismo che ne determina la dipendenza, mentre utilizzano quello di '*customer*' per indicare un soggetto dotato di *market power*. In questo senso, tra lingua italiana e lingua inglese si registra una vera e propria asimmetria terminologica: gli italiani usano genericamente il termine 'cliente' per indicare quello che propriamente in inglese è il '*customer*'.

⁸ Tsui e Cheung (2004, p. 438) sostengono anche che, in un siffatto sistema, gli operatori non sono solo managerializzati, ma anche marginalizzati, poiché, in nome dell'efficienza e della razionalizzazione dei costi, sono spesso soggetti a licenziamenti, causati da scelte di esternalizzazione e *contracting-out*.

⁹ Tutte le traduzioni dall'inglese sono degli autori del presente articolo.

- il parametro di ogni azione non è l'efficacia (*effectiveness*), ma l'efficienza, invero intesa come economicità. Per questa ragione spesso i «manager non sono particolarmente preoccupati dell'efficacia (ossia del raggiungimento degli obiettivi) dei servizi» e, benché l'aspetto della qualità sia molto enfatizzato nella cultura managerialista, «la qualità, spesso, si identifica con gli standard» (ibid.);
- i valori alla base delle relazioni che vengono instaurate all'interno e fuori dall'organizzazione sono il denaro e i contratti, anziché la cura e l'interesse per la persona. Per questa ragione, gli autori affermano che «*mutual trust has gone with the wind of managerialism*» (ivi, p. 440);
- da ultimo, «*quality is equated with standardization and documentation*». Nella definizione degli standard e nella misurazione delle performance, infatti, spesso vengono presi in considerazione solo elementi quantificabili e suscettibili di valutazione quantitativa, che mal si attagliano al mondo dei servizi alla persona. L'ossessione per la valutazione e la rendicontazione, intesa come bieca documentazione burocratica, comporta che «i professionisti dei servizi alla persona devono sottrarre tempo all'utenza per impiegare nell'espletamento delle pratiche burocratiche (*paperwork*)» (ibid.).

Rispetto ai servizi sociali, Harlow *et al.* (2013, p. 540) evidenziano come il managerialismo abbia agito in quattro direzioni provocando:

- una frammentazione del lavoro sociale, attraverso la creazione di aree specialistiche e l'assegnazione, a mo' di catena di montaggio¹⁰, a diversi professionisti delle diverse 'fasi di lavoro' dello stesso intervento/caso: accoglienza, ossia momento del primo contatto; il momento dell'*assessment* ossia della valutazione della situazione; il vero e proprio intervento e – spesso del tutto separata in quanto esternalizzata – la *service provision*;
- la deprofessionalizzazione degli operatori;
- un aumento del tecnicismo e la managerializzazione dei ruoli;
- infine, la perdita dell'autonomia professionale.

Molti autori in letteratura sostengono che, soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona (sanità, educazione, servizi sociali, ecc.), l'introduzione di prassi e valori neo-manageriali costituisca un elemento di tensione rispetto alle pratiche e all'etica professionali (*inter al.* cfr. Gray e Jenkins 1995, p. 81; Broadbent *et al.* 1996, p. 281; Exworthy e Halford 1999), in quanto ridurrebbe l'autonomia e la discrezionalità dei professionisti snaturando di fatto il loro lavoro (cfr. Lymbery 1998; Jones 2001; Green 2009).

La tensione tra managerialismo e professionalismo originerebbe dall'assunzione, propria del primo polo, che i manager, e non i professionisti, avrebbero le reali capacità di affrontare e risolvere l'enorme mole di problemi socio-economici della società odierna (Pollitt 1990). In questa specifica prospettiva, la 'managerializzazione' (ibid.) dei servizi e del lavoro all'interno della PA, discenderebbe dal fatto che «*neither markets nor the mixed economy run themselves because they require agents to make them work*» (Rogowski 2011, p. 159).

Se i critici radicali del managerialismo temono la deprofessionalizzazione, ci sono altri studiosi dei servizi sociali che assumono posizioni più moderate, rifiutando quelle che Evans e Harris (2004) definiscono le «*all or nothing assumptions*».

¹⁰ Scrive Harlow (2003, p. 35): «*Reminiscent of Ford's production line, this approach can be understood as 'conveyor belt care' in that, once tasks have been completed, individuals and families are passed from one specialist team to another until their cases are closed*».

Evans stesso (2009) ha infatti effettuato un'importante distinzione tra due concezioni del rapporto tra managerialismo e professionalismo, una 'di dominazione' e una 'discorsiva'. Nella *domination perspective*, che caratterizza – ad esempio – autori come Tsui e Cheug (2004), manager e professionisti sono due gruppi professionali distinti con interessi radicalmente differenti e difficilmente conciliabili, cosicché si assiste allo scontro tra la logica manageriale, interamente devota alla realizzazione degli obiettivi organizzativi, e l'etica professionale, che ha quali valori *core* la centralità della persona e l'importanza della relazione di aiuto. La concezione discorsiva, invece, offre una prospettiva più ottimistica, in quanto non solo «non c'è una vera e propria rottura tra burocrazia professionale e managerialismo», ma si ravvisa una sostanziale «continuità di interessi e pratiche professionali» (ivi, *abstract*). In questo senso, pratiche organizzativo-manageriali e pratiche professionali possono convivere, seppure attraverso meccanismi alterni di «*resistence, compromise and accomodation*» (ibid.).

Continuando idealmente il primo articolo, Evans e Harris (2004), a partire dalla prima analisi di Lipsky (1980), mettono in luce tre aspetti cruciali: in primo luogo, la proliferazione di regole e procedure generalmente connessa al managerialismo non necessariamente implica un effettivo controllo della discrezionalità e una riduzione dell'autonomia professionale, perché paradossalmente l'aumento delle regole può aumentare la discrezionalità degli operatori¹¹; in secondo luogo, la discrezionalità da parte dei professionisti non è semplicemente un fenomeno che c'è o non c'è, ma può avere diverse gradazioni; infine, la discrezionalità non è per forza a «*good thing*», come invece sottintendono la prospettiva discorsiva del managerialismo e ancor più quella di *domination*, poiché può essere sia positiva, sia negativa, in quanto, ad esempio, può fornire al politico la scusa per nascondersi o può dare luogo a un vero e proprio abuso di potere da parte degli operatori.

Anche Castel (2007) ha criticato la prospettiva 'deduttiva' in cui la diminuzione dell'autonomia del lavoratore è dedotta automaticamente dall'aumento delle regole. Tale prospettiva, infatti, non tiene conto delle reazioni dei lavoratori, messe in luce già dal famoso studio di Gouldner (1954) sui minatori e valorizzate dagli studi sul *labour process* degli anni '70 (Braverman 1974; Friedman 1977; Burawoy 1979). Nel settore sanitario, numerosi studi (Tousijn 2013) hanno documentato l'ampia gamma di reazioni strategiche di tipo collettivo messe in atto dai medici e da altre figure professionali. In alcuni casi queste strategie si configurano come un vero e proprio processo di cooptazione di pratiche manageriali all'interno del professionalismo, contribuendo a delineare un nuovo modello di professionalismo, che tende non più a contrapporsi alla logica manageriale, in un gioco a somma zero, ma a inglobarla al proprio interno.

Chiariti gli attuali termini del dibattito sul managerialismo nei servizi alla persona, nel prossimo paragrafo verrà approfondito il significato di managerialismo e il nesso con il New Public Management, nonché con il neo-liberismo o, meglio, neo-conservatorismo. L'obiettivo esplicito è non solo esplorare a fondo le radici storiche e teoriche della cosiddetta svolta managerialista, ma mettere a punto una sorta di grammatica per leggere e analizzare in modo *thick* le evidenze empiriche che verranno in seguito presentate.

¹¹ La proliferazione di regole e norme, anziché contribuire a rendere più chiare le linee di *policy*, spesso aumenta la probabilità di conflitto tra regole e procedure, nonché – più in generale – l'ambiguità interpretativa, lasciando ampio margine di manovra a coloro che devono implementarle.

Managerialismo, New Public Management e neoliberismo

È pressoché unanimemente riconosciuto che una delle leve fondamentali delle cosiddette *neoliberal reforms*, indotte da quella che Pierson (1998, 2001) definisce *permanent austerity*, è rappresentata dall'estensiva diffusione del New Public Management.

Come puntualizza Barzelay (2001, p. XI), «gli studiosi convengono sul fatto che l'NPM esista», *ma* «che cosa questa espressione realmente significhi è controverso».

Le definizioni più famose di New Public Management riflettono appieno tale difficoltà concettuale. Barzelay stesso, infatti, spiega il significato dell'NPM in termini di espressione convenzionale e più precisamente come «*a shorthand expression regularly used by scholars and professionals to refer to distinctive themes, styles, and patterns of public service management that have come to the fore within the past two decades, notably in the United Kingdom, Australia, and New Zealand*» (ibid.), tenendo a specificare che «il termine è apparso nella letteratura accademica per la prima volta all'inizio degli anni '90 e ha preso rapidamente piede» (ibid.).

La medesima strategia definitoria si rintraccia in Hood (1989, p. 349): qui l'NPM è definito come «*a convenient, if somewhat loose, shorthand to denote the set of quite similar administrative doctrines which came into ascendancy in the late 1970s and the 1980s and dominated the agenda of public administration in many countries, including New Zealand, Canada, Australia [...], and the United Kingdom*». La natura lasca del concetto viene ribadita anche in un articolo successivo, nel quale la portata dell'NPM viene ancor più esplicitamente ampliata rispetto ai paesi anglosassoni da cui la rivoluzione amministrativa è partita: «*NPM, like most administrative labels, is a loose term. Its usefulness lies in its convenience as a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s*» (Hood 1991, p. 3).

Per quanto non ben definita, sotto l'etichetta di NPM si ritrovano però un insieme di elementi e di caratteristiche significativamente condivisi dalla comunità accademica.

Come scrive Girotti (2007, p. 70), alla base del «movimento di opinione e di pratiche orientato a un radicale mutamento di rotta nella gestione della cosa pubblica» che ha dato il via alla cosiddetta «rivoluzione manageriale» (Wright 1994), si rintracciano da un lato un'aspra «critica al modello burocratico e ai suoi effetti perversi» (Girotti 2007, p. 70), dall'altro «la convinzione di poter superare il tradizionale isolamento della pubblica amministrazione estendendo agli apparati statali molti degli strumenti sperimentati nel settore privato» (ivi, p. 71), quali la contabilità analitica, il controllo di gestione e il *management by objectives* (Drucker 1954).

Queste, nel manuale dello studioso torinese (Girotti 2007, p. 72-73), le azioni che rappresentano il denominatore comune delle riforme assai variegata ispirate all'NPM:

- il *downsizing*, ossia il ridimensionamento degli apparati burocratici;
- il cambiamento del modello organizzativo da un assetto gerarchico e funzionale a un assetto divisionale;
- il decentramento amministrativo che ha portato alla cosiddetta *agencification*, ossia alla creazione di agenzie pubbliche autonome;

- il decentramento delle responsabilità dirigenziali, in una logica di responsabilizzazione non solo del *top management*, ma anche dei dirigenti della linea intermedia, nonché di «avvicinamento dei centri di decisione ai diretti destinatari» (ibid.);
- la contrattualizzazione dei rapporti di lavoro, «in una logica di incentivazione della produttività e riconoscimento del merito» (ibid.);
- la valutazione delle performance e dei risultati, nonché la *customer satisfaction*.

Hood (1991, pp. 4-5) individua nel corpo dottrinale dell'NPM «*seven overlapping precepts*» che spiega e sistematizza in una apposita tabella, qui riportata, chiarendone il significato e la giustificazione sottostante.

Tabella 1: Doctrinal components of new public management (Fonte: Hood 1991, pp.4-5)

| N. | Doctrine | Meaning | Typical justification |
|----|--|---|--|
| 1 | <i>'Hands-on professional management'</i> in the public sector | Active, visible discretionary control of organizations from named persons at the top, 'free to manage' | Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power |
| 2 | <i>Explicit standards and measures of performance</i> | Definition of goals, targets, indicators of success, preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services | Accountability requires clear statement of goals; efficiency requires 'hard look' at objectives |
| 3 | Greater emphasis on <i>output controls</i> | Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management | Need to stress <i>results</i> rather than <i>procedures</i> |
| 4 | Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector | Break up of formerly 'monolithic' units, unbundling of U-form management systems into corporatized units around products, operating on decentralized 'one-line' budgets and dealing with one another on an 'armslength' basis | Need to create 'manageable' units. separate <i>provision</i> and <i>production</i> interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements <i>inside</i> as well as outside the public sector |
| 5 | Shift to greater <i>competition</i> in public sector | Move to term contracts and public tendering procedures | <i>Rivalry</i> as the key to lower costs and better standards |
| 6 | <i>Stress on private sector styles of management practice</i> | Move away from military-style 'public service ethic', greater flexibility in hiring and rewards; greater use of PR techniques | Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | | |
| 7 | Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use | Cutting direct costs. raising labour discipline, resisting union demands, limiting 'compliance costs' to business | Need to check resource demands of public sector and 'do more with less |

Anche Gruening (2001) individua una serie di attributi-chiave dell’NPM, suddividendoli in elementi sui quali c’è consenso unanime da parte degli studiosi e elementi che invece sono stati rilevati solo da alcuni studiosi e/o solo in alcuni contesti di riforma (v. Tab. 2). Infatti, nonostante sia possibile rintracciare un insieme di fattori che potremmo dire costituiscono il minimo comun denominatore del New Public Management, occorre tenere a mente che i singoli percorsi di riforma, a causa dei fenomeni di *acclimatization* nazionale e regionale, sono assai differenti tra loro (Pollitt *et al.* 1999; Eymery-Douzans 2011).

Tabella 2: Characteristics of the New Public Management (Fonte: Gruening 2001, p. 2)

| Undisputed characteristics | Debatable attributes |
|---|--|
| Budget cuts | Legal, budget and spending constraints |
| Vouchers | Rationalization of jurisdictions |
| Accountability for performance | Policy Analysis and evaluation |
| Performance auditing | Improved regulation |
| Privatization | Rationalization or streamlining of administrative structures |
| Customers (one-stop shops, case management) | Democratization and citizen participation |
| Decentralization | |
| Strategic planning and management | |
| Separation of provision and production | |
| Competition | |
| Performance measurement | |
| Changed management style | |
| Contracting out | |
| Freedom to manage (flexibility) | |
| Improved accounting | |
| Personnel management (incentives) | |
| User charges | |
| Separation of politics and administration | |
| Improved financial management | |
| More use of information technologies | |

La nascita del New Public Management è generalmente legata ad altri quattro «*megatrends*», quali i tentativi di «rallentare o invertire la crescita del *government*», «*the shift toward privatization and quasi-privatization [...], with renewed emphasis on ‘subsidiarity’ in service provision*», «*the development of automation, particularly in information technology*», «*the development of a more international agenda*» (Hood 1991, p. 3), ossia alla teoria del *big government*, all’implementazione anche nel settore pubblico di strategie di *marketization*, allo sviluppo di tecnologie conformi a quelle che hanno innovato il settore privato e alla necessità per i diversi Paesi di essere competitivi nel sistema capitalistico mondiale. Ciò ha indotto molti studiosi ad associarlo alla «*political rise of the ‘New Right’*» (Hood 1991, p. 6; cfr. Dunleavy 1986, p. 15). Eppure anche il nesso tra il New Public Management e l’area *neo-conservative* appare invero tutt’altro che scontato, dato l’*appeal*

che l’NPM ha riscosso e riscuote tutt’ora presso i partiti dell’ala opposta, Labouristi in testa¹² (ibid.; Hood e Peters 2004, p. 271), i quali «fondamentalmente hanno accettato il neo-liberismo, estendendone l’ideologia fino a includere l’*ethos* managerialista in nuove aree» dei servizi pubblici, come i servizi alla persona e, in particolare, i servizi sociali (Rogowski 2011, p. 158).

Come spiega Aucoin (1990, p. 235), dietro all’NPM, ossia a quella che egli definisce «*the universal administrative reform movement in public management*», agiscono meccanismi globali che trascendono gli orientamenti politici dei singoli Paesi, quali la necessità di rispondere alle crisi economiche (*fiscal stresses*) indotte dalle trasformazioni nell’economia internazionale, da un lato, e dalla crescente richiesta di servizi pubblici e di regolazione nei sistemi politici nazionali, dall’altro. Sono dunque gli imperativi di un’economia globalizzata e lo spettro di una crisi da *overload* di domande ad aver ingenerato risposte di *policy* orientate essenzialmente al *downsizing* dei *public services*, alla *privatization* e alla *deregulation*. Tali soluzioni di *governance*, coerenti con il pensiero neo-liberista, hanno ad ogni modo preso forma a partire da due correnti principali di idee, le quali, benché chiaramente correlate alle risposte di *policy* definite neoconservatrici, hanno «*a separate identity*» e non rappresentano un patrimonio esclusivo della *New Right Politics*: la teoria della *public choice* e la scuola di pensiero managerialista (ibid.).

In ragione di quanto detto, occorre ammettere che, se da un lato, non è possibile ipotizzare un nesso lineare e, per così dire, *historically consistent* tra NPM e neo-liberismo/neo-conservatorismo, dall’altro, invece, non vi è dubbio alcuno su quello tra NPM e ‘managerialismo’ (Aucoin 1990; Clarke e Newman 1997), spesso preceduto dal prefisso ‘neo’ (cfr. Terry 1998): quest’ultimo ne costituisce, se non un sinonimo a tutti gli effetti (Pollitt 1990), quantomeno una componente essenziale.

Rispetto a questo punto, è importante rimarcare come spesso gli autori utilizzino il termine ‘managerialismo’ – che pure ha una sua specificità, un suo proprio dominio semantico – a mo’ di sineddoche, ossia come una figura metaforica in cui la parte (il managerialismo) sta a indicare il tutto, i.e. l’NPM.

Uno dei pochi studiosi che si perita di definire il managerialismo come oggetto concettuale di per sé è Edwards (1998). Tale studioso definisce il managerialismo come «*a mindset which glorifies hierarchy, technology, and the role of the manager in modern society*» (ivi, p. 1), rimarcando l’assoluta continuità tra managerialismo e teoria classica dell’organizzazione, tant’è che arriva ad affermare che, «dato lo storico e persistente interesse per questioni quali l’efficienza e il controllo del comportamento burocratico attraverso la disciplina», il termine managerialismo può essere inteso in definitiva come sinonimo di «*administrationism*» (ivi, pp. 1-2).

Da una ricognizione della letteratura managerialista, Edwards (ivi, pp. 2-3) estrapola tre principali accezioni, normativamente connotate, di managerialismo: «*managerialism as business practice*», «*managerialism as not laedership*» e «*managerialism as ideology*».

¹² Occorre ricordare che negli Stati Uniti, dopo il fallimento delle riforme amministrative seguite al rapporto Grace (1983) sotto la presidenza Reagan, sono stati i democratici, con Clinton e Gore, a promuovere una complessa riforma denominata NPR (dapprima acronimo di *National Performance Review* e poi di *National Partnership for Reinventing Government*), ispirata al famoso libro di Osborne e Gaebler “*Reinventing Government*” (1992).

Il managerialismo come pratica di *business* rimanda, come si è visto, al trapianto di strumenti e pratiche utilizzate dal settore privato a quello pubblico per accrescere l'efficacia e l'efficienza (Denhardt 1993). Come affermano Denhardt e Denhardt (2000, p. 550), infatti, «il *New Public Management* fa riferimento a un insieme di idee e pratiche (inclusa la *reinvention* e il neomanagerialismo) che cercano, in sostanza, di utilizzare gli approcci propri del settore privato nel settore pubblico». Esempi di questi *intersectoral transplants* sono la pianificazione strategica, l'adozione di *performance pay systems* e, più in generale, processi di «*organizational reinvention, redesign, or reengineering*» (Denhardt 1993 cit. in Edwards 1998, p. 2). Denhardt (1993), pur riconoscendo che l'orientamento *bottom-up* sotteso alla svolta managerialista, motivato dalla volontà di rispondere meglio alle esigenze del *customer*, può costituire un'innovazione positiva per la PA, riconosce che il managerialismo è carente sotto il profilo dei contenuti etici e della dovuta attenzione ai principi democratici. Inoltre, egli evidenzia come, data la continuità con la teoria classica dell'organizzazione, possa comportare il rischio di iper-regolazione e di eccessivo controllo, difetti tipici della burocratizzazione.

Il managerialismo come assenza di *leadership*, rimanda essenzialmente alla separazione tra *professional management* e proprietà, evidenziando come i *manager*, a differenza dei proprietari-*leader* siano sostanzialmente avversi al rischio e dunque poco propensi all'innovazione. L'avversione al rischio dei professionisti della gestione non solo è dannosa rispetto all'apprendimento (se non si rischia, non si sbaglia e non si impara), ma si traduce anche in un eccessivo controllo del comportamento dei subordinati attraverso regole e procedure (Zaleznik 1990 cit. in Edwards 1998, p. 2). La necessità di reintrodurre la *leadership* nella pratica manageriale (ibid.) diventa palese qualora si consideri il motto lapidario di Bennis e Nanus (1985, p. 21): «*Managers are people who do things right and leaders are people who do the right things*».

Infine, l'accezione ideologica rinvia al fatto che il managerialismo «incorpora una serie di credenze e di valori [...] che possono caratterizzare ogni contesto organizzativo» (Edwards 1998, p. 3) e che, quindi, non sono specifici del settore pubblico, a differenza di quanto sottinteso nell'accezione di managerialismo come pratica di *business*. Nello specifico, il managerialismo, nell'interpretazione di Krantz and Gilmore (1990), è una ideologia tecnocratica, una «*magic solution to resolve complex, conflictual situations*» (ivi, p. 191), che si avvale di strumenti analitici sviluppati appositamente per consentire ai manager di prendere delle decisioni, quali fini in se stesse. Secondo Scott (1992), il managerialismo è un'ideologia antidemocratica, in quanto rappresenta il trionfo dei valori della comunità a tutto discapito di quelli individuali. Scott (ibid.), infatti, individuando in Barnard (1938) un autore-chiave per lo sviluppo dell'ideologia managerialista, evidenzia come un valore-*core* del managerialismo sia rappresentato dalla credenza nella superiorità morale della cooperazione umana. È in nome di questo valore che i manager sono autorizzati a usare finanche mezzi coercitivi per ottenere la cooperazione dei sottoposti, seppure la lezione barnardiana invero evidenzia, per il conseguimento dei fini organizzativi, tutta l'importanza degli incentivi, anche non materiali. Da ultimo, Scott (ibid.) sottolinea come in definitiva l'ideologia managerialista serva a «perpetuare un sistema sociale fondato sulla presenza e sul primato di grandi organizzazioni» (Edwards 1998, p. 4) e contribuisca allo sviluppo di una coscienza di classe (Scott 1992, p. 35) tra i manager stessi.

Sulla scorta delle accezioni tratte dalla letteratura, Edwards (ibid., p. 4) avanza la propria definizione di managerialismo:

«The primary value of managerialism is economic efficiency, or the pursuit of maximum output with minimum inputs; the second component of the managerial ideology is faith in the tools and techniques of management science and the ability of managers to use those techniques to resolve problems; managerialism's third component is a class consciousness which serves as a unifying force among managers and which is perpetuated through a common literature and training regimen; finally, managerialism views the manager as a moral agent working to achieve the greatest good, not only for their organizations, but for society as a whole».

Il lavoro di Edward (1998) non solo ha il pregio di definire il managerialismo come un concetto a sé stante, dotato di un suo precipuo significato, ma la definizione che ne dà in termini di ideologia rende ragione della facilità con la quale gli autori usino in modo sostanzialmente intercambiabile o a sineddoche il termine managerialismo e quello di New Public Management: se il managerialismo è l'ideologia, l'NPM, inteso come insieme di pratiche e di riforme, in una visione idealista¹³, ne costituisce l'epifenomeno; se, invece, come argomenta Aucoin (1990, p. 116), l'NPM rappresenta un paradigma, in quanto composto da *streams* che hanno una componente tanto intellettuale quanto ideologica, ossia da elementi analitici e da elementi normativi e prescrittivi, allora l'NPM è il tutto e il managerialismo una parte, anche al di là del fatto che quest'ultimo rappresenti per Aucoin (1990) proprio uno dei due *streams* costitutivi.

Secondo Considine (1988), quattro sono gli aspetti sui quali il managerialismo insiste per aumentare l'efficienza e la produttività della PA:

- *product format*;
- *instrumentalism*;
- *integration*;
- *purposive action*.

Nella riflessione dello studioso (ibid.), il *framework* managerialista, che deriva da un paradigma dominante di razionalità tecnica e strumentale, comporta numerosi problemi: l'idea di *product format* è inappropriata per molti servizi pubblici, perché sopravvaluta l'importanza degli aspetti quantificabili e unidimensionali rispetto agli obiettivi, ignorando tutti gli aspetti di valore e di efficacia non misurabili in termini economici; l'*instrumentalism* di fatto non fa i conti la complessa dimensione politica delle organizzazioni pubbliche; l'imperativo dell'integrazione, che spesso assume la forma di un coordinamento centralistico, nega il valore delle forme decentrate di produzione e erogazione dei servizi, contraddicendo nei fatti i precetti del *management* privato; infine, l'idea di *purposive action* è irrealisticamente ottimista rispetto alla capacità effettiva di una direzione centralizzata di gestire e pianificare tutto facendo uso della razionalità tecnica.

Tornando alla questione nei nessi complessi che connotano il rapporto NPM-managerialismo-neoliberismo, di cui il meccanismo di trasposizione concettuale rappresenta un'ulteriore prova, occorre ad ogni modo ammettere che sembra poco plausibile affermare, come invece fanno Harlow *et al.* (2013, p. 536), che «il managerialismo possa essere un mezzo per concretizzare l'ideologia o il discorso del neoliberismo», inteso come *«hegemonic mode of discourse»* (Harvey 2005, pp. 2-3), ossia come fenomeno che, prendendo piede a partire dalla vittoria alle elezioni di Reagan e della Thatcher negli Stati Uniti e nel Regno Unito, è divenuto talmente pervasivo da essere incorporato *«into the common-sense way many of us interpret, live in, and understand the world!»* (ibid.).

¹³ In una visione materialista-marxista accade l'esatto contrario: sono le prassi (i.e. la struttura) a generare l'ideologia (i.e. la sovrastruttura). L'essenza del ragionamento, in ogni caso, non cambia e giustifica il meccanismo di trasposizione concettuale.

Anche secondo Hood (1991, p. 5), l’NPM rappresenta un complesso *puzzle* dottrinale, frutto di un matrimonio tra *opposites* che corrispondono essenzialmente a quelli indicati da Aucoin (1990), nonché da Dunsire (1995, pp. 21-29): da un lato, il managerialismo riconducibile alle teorie classiche dell’organizzazione e ai principi del *scientific management* (Pollitt 1990); dall’altro, la *new institutional economics*, quale etichetta-ombrello più ampia della sola *public choice*, sotto la quale si ritrovano anche l’economia dei costi di transazione e la teoria principale-agente.

Il managerialismo rimanda ad autori quali Weber (1922), Wilson (1887), Taylor (1911), Gulick e Urwick (1937)¹⁴, ma anche, come ricorda Aucoin (1990, pp. 117-119), a divulgatori che scrivono principalmente per i *practitioners* come Peters e Waterman (1982), i quali nel loro famoso “*In Search of Excellence*” postulano che le strutture e le pratiche manageriali siano in grado di «*debureaucratize organizational systems*» (Aucoin 1990, p. 117) e quindi di debellare tutte le disfunzioni e i difetti intrinseci nei modelli tradizionali e razionali di gestione – inclusi quelli tayloristi e fordisti, nonché le loro rivisitazioni cosiddette neo-classiche – accomunati da una concezione del *management* come esercizio di potere e un’enfaticizzazione della gerarchia, del controllo e dei sistemi formali di amministrazione (ivi, p. 119).

La *new institutional economics*, invece, richiama, per l’economia dei costi di transazione, autori quali Coase (1937) e Williamson (1981) e nomi come Black (1958), Arrow (1963), Buchanan (1986), Ostrom e Ostrom (1971), Ostrom (1973) e Niskanen (1971), per la *public choice*. Come rimarca Aucoin (1990), l’intento della *public choice* di ristabilire il primato decisionale dei politici eletti sui burocrati, in particolare rispetto alle questioni di budget e di *policy*, risulta chiarissimo nell’opera di Niskanen (1971), “*Representative Government e Bureaucracy*”, che trova il suo complemento visivo di denuncia nella serie televisiva *cult* inglese “*Yes, minister*”, nella quale emerge tutta l’arroganza dei *civil servants* e l’immane difficoltà dei politici nel governare una macchina estensivamente burocratizzata¹⁵.

Rispetto ai contenuti, Hood (1991, pp. 5-6) evidenzia come il managerialismo sia incentrato sull’idea che il *professional management* sia portatore di un’*expertise* essenzialmente tecnica, «*portable*» (Martin 1983) e flessibile, in quanto richiede un elevato livello di discrezionalità per raggiungere i risultati. La parola d’ordine del managerialismo, infatti, è che i manager siano ‘*free to manage*’. In altre parole, una gestione professionale e lo sviluppo di appropriate culture manageriali sono elementi essenziali per migliorare le *performance* organizzative (Peters e Waterman 1982).

La *new institutional economics* invece ha contribuito a creare un insieme di riforme amministrative improntate alle idee di «*user choice, transparency and close concentration on incentive structures*»

¹⁴ Come ricorda Gruening (2001), Gulick e Urwick sono conosciuti ai più per aver coniato l’acronimo POSDCORB, ossia Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting e Budgeting.

¹⁵ La *sitcom* di satira “*Yes, Minister*”, trasmessa dalla BBC tra il 1980 e il 1984, racconta la carriera ministeriale di un personaggio di fantasia, James George Hacker, detto Jim, Baron of Islington, che – da accademico e ricercatore – si ritrova, una volta Ministro del *Department of Administrative Affairs*, a combattere contro la burocrazia, scontrandosi principalmente contro due *civil servant* di alto livello, il *Permanent Secretary* del Ministero e il suo stesso segretario personale, che, in linea con l’analisi della personalità burocratica che da Merton (1940) giunge fino alla *public choice*, osteggiano ogni innovazione e cercano di controllare l’intero *Department*, nonché il Ministro stesso. Il successo della serie, consacrato dal fatto che lo stesso Primo Ministro di allora, Margaret Thatcher, ha dichiarato pubblicamente che era la sua trasmissione televisiva preferita, è stato tale da far sì che venisse trasmessa in numerosi altri paesi non solo di lingua inglese e ha portato alla realizzazione di un *sequel*, “*Yes, Prime Minister*”, trasmesso in Inghilterra dal 1986-1988.

(Hood 1991, p. 5). In questo senso, l'economia neo-istituzionale ha chiaramente un'anima *bottom-up* e progressista o, meglio, certamente più progressista di un managerialismo interpretabile ai suoi estremi come essenzialmente *top-down* o *tout court* come neo-taylorismo (Pollitt 1990), ovvero come aziendalizzazione programmata della PA (Girotti 2007)¹⁶.

Sebbene, come rileva Hood (1991, p. 5) citando Ostrom (1973), «tali dottrine differiscano enormemente dalla tradizione militare-burocratica di buona amministrazione e dalla sua enfasi su uno stringente ordinamento gerarchico e sull'eliminazione di ogni duplicazione e sovrapposizione» e anzi, come rimarca Aucoin (1990, p. 235), managerialismo e *public choice* muovano da premesse molto differenti su che cos'è la gestione pubblica, cosicché nell'NPM ingenerano numerose tensioni e contraddizioni, non pochi e non poco rilevanti sono i punti di contatto tra i due *streams* teorici.

Un esempio lampante, tra i molti possibili, è rappresentato dall'attenzione rivolta da entrambi ai sistemi di incentivi quale elemento riequilibrante. Per l'economia neo-istituzionale gli incentivi selettivi sono lo strumento per superare il problema principale-agente, per il managerialismo una vera e propria economia degli incentivi è fondamentale per allineare gli interessi di tutti i componenti dell'organizzazione, inverando il concetto di efficienza di Barnard (1938), quale «soddisfazione dei moventi individuali» (ivi, p. 56).

Il punto di convergenza più rilevante però è indicato da Aucoin (1990, p. 235): seppure il managerialismo e la *public choice* abbiano l'obiettivo di ristabilire l'uno «il primato dei principi manageriali sulla burocrazia» e l'altra «il primato della politica rappresentativa sulla burocrazia», entrambi possono essere guardati come un «*return to the basic of representative government and public administration*». In sintesi, infatti, entrambi lottano contro la burocrazia come gabbia di acciaio e la democrazia acefala di weberiana memoria. In questo senso, la sburocratizzazione, intesa come liberazione, di impronta razionale, delle strutture organizzative dai difetti tipici dell'amministrazione tradizionale o della burocrazia stessa, è la *mission* tanto della *public choice* quanto del managerialismo, non solo di quello 'neo' (Terry 1998), ossia post-weberiano e organicista¹⁷, ma di tutto il managerialismo, a partire da Weber stesso per continuare con Taylor, Ford e le rivisitazioni neo-classiche. È del tutto evidente che, quanto più si privilegi un'interpretazione evolutiva del managerialismo o si faccia riferimento solo a una versione radicalmente post-weberiana, tanto più il managerialismo andrà perdendo la sua connotazione per così dire *conservative*.

Questa la chiave di lettura essenziale per comprendere l'articolo di Aucoin (1990) che a un approccio superficiale può apparire controintuitivo. Le spinte alla base dei movimenti 'a pendolo' della riforma amministrativa sembrano infatti invertite rispetto a quanto il lettore si aspetterebbe: alla progressista *public choice*, Aucoin (ibid.) ascrive la centralizzazione, il coordinamento e il controllo; al managerialismo, la *decentralization*, la *deregulation* e la *delegation*. Motivi di questa apparente inversione sono riconducibili al fatto che: 1) nel caso della *public choice*, si tratta di principi di *governance* essenzialmente connessi al rapporto di forza politici-burocrati e volti a

¹⁶ Secondo Pollitt (1990, p. 56) e Hood (1991, p. 6), questo è il caso della versione inglese e australiana dell'NPM. Sulla scia del primo autore, infatti, Hood (ibid.) sostiene che, rispetto alla Nuova Zelanda, nella quale «*the synthesis of public choice, transactions cost theory and principal-agent theory was predominant, producing an analytically driven NPM movement of unusual coherence*», nel Regno Unito e in Australia «*business-type managerialism was much more salient, producing a more pragmatic and less intellectually elegant strain of NPM*».

¹⁷ Trosa (1997), in questo senso, parla di «*postmanagerialism*».

stabilire il primato dei primi sui secondi, mentre, nel caso del managerialismo, si tratta di principi di *management* interni alle strutture amministrativo-burocratiche; 2) l'autore ha una specifica concezione del managerialismo come intrinsecamente 'neo', in quanto volto alla sburocratizzazione, come spiegato sopra.

In sintesi, è solo per combattere la burocrazia dall'esterno, che i politici sono portati a mettere in atto misure di centralizzazione, coordinamento e controllo, rafforzando, ad esempio, il capo dell'esecutivo rispetto al potere collegiale del gabinetto dei ministri o, ancora, rafforzando il ruolo dei ministri rispetto alla loro macchina ministeriale e creando nuove *authorities* per il controllo e il coordinamento delle diverse agenzie amministrative; mentre, per combattere la burocrazia dall'interno – o, meglio, i suoi difetti – appoggerebbero, ancorché per motivi diversi, la stessa strategia messa in atto dai 'nuovi manager': la «*deconcentration of power*» (Aucoin 1990, p. 122).

Tale strategia risponde a tre imperativi del *good management*: migliorare la capacità decisionale dei membri dell'organizzazione e, in particolare, dei manager; rendere più chiare le *mission* organizzative e rendere i manager, nonché l'organizzazione nel suo complesso, maggiormente *responsive* rispetto ai *clients/customers* (ibid).

La *deconcentration of power* si realizza attraverso un estensivo ricorso al decentramento, alla deregolamentazione e alla delega.

La *decentralization*, che è frutto di un «*bias for action*» (Peters e Waterman 1982, cit. in ibid.), significa in primo luogo «*empower line managers*» (ivi, p. 123) e la strategia più promettente è costituita, non solo dal *management by objectives* (Drucker 1954), che prescrive la condivisione degli obiettivi lungo la parte alta della *line*, ma soprattutto da una riconfigurazione divisionale degli assetti organizzativi, la quale sostanzialmente consente di raggruppare le attività dell'organizzazione per linee di prodotti, rendendo le singole divisioni autonome e flessibili. Scrive Mintzberg (1980) nel suo *abstract*: «nella forma divisionale, una discreta fetta di potere è delegata alle unità orientate al mercato nella linea intermedia (decentramento verticale limitato), i cui sforzi sono coordinati dalla standardizzazione dei prodotti, attraverso l'uso estensivo di sistemi di controllo delle performance». Come fa notare Aucoin (1990, p. 123) una tale strategia di decentramento è effettiva solo se i livelli gerarchici sono complessivamente di numero ridotto, viceversa, infatti, la comunicazione lungo la *line* diventerebbe eccessivamente difficoltosa.

La *deregulation*, invece, implica innanzitutto che la tecnostruttura¹⁸ si mantenga – come dice Aucoin (ivi, pp. 123-124) riprendendo Mintzberg (1979) – «*lean*», in modo da lasciare i manager, in particolare della linea intermedia, «*free to manage*» e, come vedremo, di delegare. La semplificazione delle regole è l'esatto contrario del «*management by the book*» (Hansen e Levine 1988) ed evita che, tanto gli operatori, quanto i manager si facciano scudo di norme e procedure, soprattutto quando sbagliano (Aucoin 1990, p. 124). In questo senso, la *deregulation* non è solo una strategia che, al pari del decentramento, riafferma «il primato del *line management*», ma è anche leva per un'effettiva responsabilizzazione e per la completa realizzazione del principio di

¹⁸ La tecnostruttura comprende gli analisti che progettano, standardizzano, modificano i flussi di lavoro per renderlo più efficiente. In particolare, si tratta di analisti: del lavoro che standardizzano i processi; di pianificazione e controllo che standardizzano gli output e infine, di analisti del personale che standardizzano le capacità e le competenze.

«*productivity through the people*», che Peters e Waterman (1982, pp. 13-16) inseriscono tra le otto caratteristiche delle aziende di successo.

Da ultimo, la strategia della delega, al cuore della libertà di gestione dei manager, è certamente indotta dalla volontà di «*stay close to the customer*» o, come tiene a specificare Aucoin (1990, p. 125), in termini più appropriati per la PA, «*to be responsive to citizens/clients*». Naturalmente, compito del buon manager è evitare la proliferazione degli obiettivi organizzativi e saper applicare una rigorosa analisi selettiva di ciò che va delegato e ciò che invece va deciso e gestito in proprio, come pure – utilizzando espressioni da economia dei costi di transazione – *what to make* e *what to buy*, se *contracting-in* o *contracting-out*. Ed è Aucoin (ibid) stesso a ricordarci che le strategie qui spiegate sono alla base del processo di *agencification* che ha caratterizzato, ad esempio, la riorganizzazione degli apparati centrali dello Stato, e che, più in generale, rappresenta un tentativo per avere organizzazioni che siano in grado di perseguire in piena autonomia la loro *mission*, una volta stabilita. È in questo specifico senso che l'*agencification* rappresenta a tutti gli effetti una strategia divisionale di radicale semplificazione organizzativa, infatti, come dice lo studioso canadese (ibid.), «strutture matriciali troppo complesse vanno evitate ad ogni costo».

A chiusura di questo paragrafo di ricognizione del managerialismo e del New Public Management, vale senz'altro la pena tratteggiare gli aspetti più significativi dell'analisi di Gruening (2001). Secondo lo studioso tedesco (ivi, p. 17), la formula secondo cui l'NPM risale essenzialmente alla *public choice* e al managerialismo è «assolutamente incompleta», poiché le prospettive teoriche cui si ispira sono molteplici e non solo due: «*public-choice theory, management theory, classical public administration, neoclassical public administration, policy analysis, principal-agent theory, property-rights theory, the neo-Austrian school, transaction-cost economics, and NPA*¹⁹ and its following approaches» (ibid.). Seppure «la gran parte delle radici teoriche e delle influenze dell'NPM non siano nuove», cosicché non si può propriamente affermare che l'NPM rappresenti un nuovo paradigma nelle *behavioral-administrative sciences*, occorre però riconoscere che «l'insieme delle riforme che costituiscono l'NPM è certamente nuovo» (ibid., pp.18-19). In questo specifico senso, potremmo concludere che l'NPM rappresenta un vero e proprio prodotto imprenditoriale, perché è un prodotto nuovo che deriva dall'assemblaggio di componenti già esistenti, frutto dell'*agency* di una pluralità di imprenditori di *policies*.

La ricerca empirica e le prime evidenze sul managerialismo nei Servizi

I contesti di rilevazione esplorati nella ricerca su “Professioni sociali e mutamenti del sistema di welfare” al momento sono due: un Servizio Sociale di una Circoscrizione centrale del capoluogo

¹⁹ La sigla NPA sta per New Public Administration, un movimento – nato alla fine degli anni '60 a seguito della famosa conferenza di Minnowbrook organizzata da Waldo nel 1968 (cfr. Waldo 1968) – che promuoveva una rivoluzione anti-tecnica e anti-gerarchica della PA. Come scrive lo stesso Waldo in Marini (1971, pp. XIII-XIV), la conferenza fu organizzata per due ragioni: per denunciare l'inadeguatezza delle risposte tanto degli studi accademici quanto della prassi della PA di fronte alla montante turbolenza e ai nuovi problemi sociali nella società americana e per reclutare nuovi e giovani studiosi che si occupassero di pubblica amministrazione. La conferenza ebbe un impatto sorprendente non solo all'interno del mondo accademico, ma anche in quello politico.

della regione piemontese e un Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale, cui è associato anche un Comune di prima cintura dell'ambito metropolitano di Torino²⁰.

Per i due contesti è stata utilizzata sostanzialmente la medesima traccia di intervista semistrutturata, che è stata somministrata sia alle diverse figure gerarchiche – dal responsabile del Servizio, ai ruoli intermedi (operatori con compiti di coordinamento, quali Posizioni Organizzative e, nel caso della Città di Torino, Responsabili Assistenza Sociale – RAS –, che sono di livello gerarchico immediatamente inferiore alle PO), fino agli operatori di base – sia ai diversi profili professionali: assistenti sociali (AS), educatori (ED), operatori socio-sanitari (OSS) e, nel caso del Servizio torinese, istruttori assistenziali, che di formazione sono OSS, ma che, in una logica di progressione orizzontale, ricoprono, a seguito di concorso, una posizione superiore.

In totale, l'équipe di ricerca ha effettuato finora 34 interviste in profondità: 20 presso il Servizio Sociale di Circoscrizione della Città di Torino e 14 presso il Consorzio Socio-Assistenziale di prima cintura.

Benché il termine 'managerialismo' non sia sempre compreso dagli operatori e solo alcuni funzionari e dirigenti abbiano dimostrato di comprenderne appieno il significato e le implicazioni, in entrambi i contesti di rilevazione sono presenti alcuni elementi strutturali che, a una prima ricognizione, fanno pensare a un'organizzazione di stampo managerialista.

Il primo è rappresentato da un esteso utilizzo di strategie di esternalizzazione e di *contracting-out*, ossia di *to buy*, che ha reso quanto mai tangibile la separazione tra erogatori e fornitori di servizi, corrispondenti normalmente a cooperative, ma in larga misura anche al volontariato, inteso tanto come singoli volontari quanto come associazioni²¹. Occorre però rilevare che alla divisione tra erogatori e fornitori, che come mette in luce la *neo-institutional economics* comporta un serio problema principale-agente, non segue l'adozione di adeguate strategie di monitoraggio, tant'è che, come ha riferito un'AS dell'area anziani del Servizio torinese, spesso le verifiche vengono fatte via email, poiché gli operatori comunali non hanno «nemmeno il numero di telefono dell'OSS della cooperativa, ma solo quello del referente».

Un secondo elemento consiste in una ristrutturazione del lavoro nei Servizi, secondo due direttrici: la divisione in aree specialistiche e l'assegnazione delle diverse 'fasi di lavoro' dello stesso caso/intervento a diversi professionisti (cfr. Harlow *et al.* 2013).

Quantomeno in linea teorica, la divisione in aree segue, al contempo, un criterio longitudinale e un criterio per fascia di popolazione *target*; così, ad esempio, nella circoscrizione torinese c'è un'area accoglienza, nella quale avviene il primo contatto con l'utenza, nonché la prima analisi del bisogno,

²⁰ I due contesti di rilevazione sono assai differenti tra loro, come risulta evidente anche dalla dimensione organizzativa: il Comune di Torino conta 380 operatori dislocati nei Servizi sociali delle 10 circoscrizioni, più altrettanti addetti ai servizi centrali, mentre il Consorzio ne conta in totale 35.

²¹ È interessante rilevare come la separazione tra erogatori pubblici e fornitori privati abbia portato, come riferito dagli intervistati, a una sorta di terzizzazione del pubblico, ossia all'assunzione di compiti esclusivamente funzionali da parte di tutti gli operatori, inclusi quelli che per definizione dovrebbero essere più operativi, come gli OSS. In questo senso, la terzizzazione del pubblico rappresenterebbe un invero parossistico del primo imperativo di un'amministrazione imprenditoriale: la PA non deve fare, ma far fare (Osborne e Gaebler 1993).

spesso multidimensionale, del cittadino, e quattro aree di presa in carico, rispettivamente: minori, disabili, anziani e adulti in difficoltà²².

Tanto nel contesto torinese quanto in quello di prima cintura, la strutturazione dei Servizi in aree corrisponde a un tentativo di implementazione di un disegno divisionale, seppure solo a livello di organizzazione interna.

Nel caso torinese, infatti, a capo delle singole aree si trovano delle funzionarie in posizione organizzativa che hanno il compito di gestire, in raccordo con la Dirigente del Servizio, ma in sostanziale autonomia, le differenti aree di intervento. In questo senso, le PO del Servizio torinese, in qualità di *middle management*, godono della libertà di gestione richiesta dalla *decentralization* quale strategia di *deconcentration of power* (Aucoin 1990). Eppure, tale strategia non appare completa, non solo e forse non tanto perché le PO sono a capo di più aree contemporaneamente²³, ma perché il disegno divisionale si applica solo al livello di singolo Servizio. I Servizi sociali torinesi, infatti, sono geograficamente decentrati nelle diverse Circoscrizioni, ma mantengono un legame gerarchico-funzionale, nonché espressamente centralizzato, con la Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie del Comune di Torino, tant'è che non dispongono di un proprio *budget*. In questo senso, i Servizi circoscrizionali non rappresentano affatto un centro autonomo di spesa, anzi si trovano in una delicata e complessa posizione di doppia dipendenza: per tutti i servizi di base, fanno riferimento alla Divisione Centrale che, caso per caso, autorizza la spesa per l'intervento; mentre incidono sul *budget* circoscrizionale per i servizi 'accessori' e prettamente territoriali (es. Estate Ragazzi) e per le questioni amministrative²⁴.

Nel caso del Servizio consortile, invece, il tentativo divisionale è stato non solo contingente, in quanto seguito al pensionamento di una responsabile dell'area sociale, ma anche del tutto fallimentare, poiché gli operatori si sono opposti all'idea di nominare, come responsabili dei vari settori, dei colleghi loro pari²⁵, evidenziando non solo una generica resistenza burocratica all'innovazione, ma una vera e propria sindrome da 'orizzontalismo' tipica di quelle che, almeno in teoria, dovrebbero essere delle burocrazie professionali²⁶.

²² Nel Servizio sociale torinese, alle quattro aree tematiche di presa in carico si aggiunge una quinta area amministrativa, con posizione organizzativa dedicata, la quale è a sua volta divisa in due sezioni, una generale, di staff, e una che si occupa esclusivamente dell'assistenza economica. Nel Consorzio, invece, sono presenti quattro settori: accoglienza e adulti, minori e famiglie, disabili, anziani. Come si vede, tale suddivisione non rispecchia pienamente il criterio longitudinale. Il primo settore, infatti, si occupa direttamente sia del primo contatto con il cittadino sia della presa in carico, nel caso in cui la situazione problematica riguardi essenzialmente singoli adulti o nuclei senza implicazioni rispetto a eventuali minori. Anche i settori anziani e disabili si occupano direttamente dell'accoglienza della propria fascia di utenza attraverso sportelli e orari di colloquio pubblici appositi.

²³ Nel Servizio di Torino ci sono tre PO: una è responsabile dell'area anziani e dell'area accoglienza, nonché del servizio tutele e della neonata area adulti in difficoltà, la seconda è a capo sia dell'area minori che di quella disabili e la terza invece è responsabile dell'area amministrativa.

²⁴ Riferisce una PO torinese, «noi (Servizi) abbiamo queste due mamme, diciamo così (ride): da una parte, dal punto di vista amministrativo, siamo legati alla Circoscrizione, però, dall'altra parte, per tutto quello che afferisce ai servizi sociali siamo collegati all'Assessorato ai Servizi Sociali».

²⁵ Ecco come un'assistente sociale del settore minori racconta la vicenda: «Noi non volevamo qualcuno che ci coordinasse, non abbiamo voluto decidere questa roba qua. Facciamo un po' fatica su questo, ad avere un pari livello che decide le nostre ferie piuttosto che darti un'educativa oppure no. [...] Forse, fosse arrivato qualcuno dall'esterno, anche un po' imposto, per certi aspetti è più brutto, ma sicuramente (sarebbe andata meglio)».

²⁶ Scrive Mintzberg (1980, *abstract*): «La burocrazia professionale si basa sul meccanismo di coordinamento costituito dalla standardizzazione delle capacità del nucleo operativo. Il lavoro è altamente specializzato ma poco formalizzato; l'addestramento è estensivo e il raggruppamento ha luogo sulle basi di criteri concorrenti, sia funzionali che di mercato,

Se, nel contesto di prima cintura, non è identificabile un momento preciso al quale è possibile far risalire l'inizio della riorganizzazione dei servizi sociali, nel contesto torinese il momento di svolta è rappresentato, come riportato da una PO, dall'arrivo, del «Direttore Generale, del *city manager*» Vaciago negli anni '90²⁷. La stessa PO racconta così la trasformazione organizzativa che ne è seguita: «la nostra amministrazione, un po' come tutte le amministrazioni pubbliche, negli anni, negli ultimi anni soprattutto, hanno cercato di rendere le organizzazioni del lavoro molto più simili agli enti privati. Quindi anche questa cosa che si sono dotati di un *city manager*, hanno definito una struttura organizzativa molto piramidale, molto più che in passato, cercando appunto di avvicinarsi a un modello che probabilmente era visto come un modello più efficiente, più efficace».

Un aspetto da rimarcare è che lo sviluppo verticale dei Servizi torinesi ha comportato in primo luogo una proliferazione delle figure intermedie addette a funzioni di coordinamento, quali PO e RAS. Come racconta sempre la stessa PO, se in precedenza l'organizzazione del Servizio si poteva definire 'sintetica', poiché «prima c'erano gli operatori e poi direttamente il Responsabile del Servizio», il nuovo assetto piramidale «vede un dirigente nel Servizio Sociale, delle figure di Posizione Organizzativa, poi delle altre figure di funzionari intermedi (RAS), quindi gli operatori». La proliferazione delle figure intermedie non solo contraddice apertamente l'intento di semplificazione sotteso alla divisionalizzazione della struttura amministrativa (cfr. Aucoin 1990), ma richiama fortemente la moltiplicazione dei capi intermedi tipica di una struttura tayloristica²⁸.

A conclusione di questo secondo punto relativo alla ristrutturazione amministrativa è importante rilevare come, nel contesto torinese, un importante elemento di riorganizzazione del lavoro sia costituito dall'orientamento verso l'operatore unico. Nei Servizi della Città di Torino, infatti, si è optato – scatenando numerose polemiche, soprattutto da parte dell'ordine degli assistenti sociali – per un'estensione della titolarità dei casi a tutte le figure professionali, cosicché attualmente possono essere titolari di un caso non solo gli assistenti sociali, ma anche gli educatori, gli istruttori assistenziali e gli OSS²⁹. Le ragioni per le quali si è effettuata questa scelta sono riconducibili sia a fattori contingenti, quali il rientro nei Servizi di educatori che prima lavoravano in strutture poi esternalizzate, sia, con ogni evidenza, a considerazioni prettamente funzionali ed economiche: concedere la titolarità dei casi anche a operatori diversi dagli assistenti sociali ha consentito, da un lato, una diversa distribuzione del carico di lavoro che indubbiamente ha sortito effetti positivi sulle

con unità operative grandi, e il decentramento si sviluppa potentemente tanto nella direzione verticale che in quella orizzontale; questa struttura tipicamente si trova in ambienti complessi ma stabili, con tecnologie semplici e non vincolanti».

²⁷ La PO ha così commentato l'arrivo del *city manager*: «a lui è stato dato proprio questo obiettivo: di rivedere, riorganizzare (l'intera macchina comunale). Lui arrivava comunque da settori privati o paraprivati... e quindi la sua impostazione era molto chiara, no?».

²⁸ Un'AS dell'area minori del Servizio si lamenta in questo modo della proliferazione dei livelli intermedi, trovando che siano ridondanti e che tolgano operatori di base dedicati al rapporto diretto con l'utenza: «l'impressione è che si tolgano sempre gli operatori dalla base, dove comunque di lavoro ce n'è, ce n'è sempre di più, perché comunque vediamo un'affluenza sempre costante, se non in aumento, ai servizi. Si tolgono operatori dalla base, dal rapporto con le persone, per la presa in carico [...] A cosa servono due responsabili prima della dirigente che mi firmano una cosa? Poi uno magari mi cambia una virgola, un altro me ne cambia un'altra. Un dirigente mi sembra più che sufficiente!».

²⁹ Nel Servizio consortile un chiaro orientamento all'operatore unico non è invece emerso, seppure all'interno del settore minori, in ragione di un accumulo di lavoro causato da una maternità, si sta attualmente sperimentando la titolarità unica da parte degli educatori, ma limitata solo ai casi di ragazzi adolescenti segnalati dalla Procura Minori. Inoltre, come ha tenuto a specificare un'AS sociale del settore, dietro all'affidamento in esclusiva della titolarità agli educatori, «c'è sempre la premessa che loro prendono in carico, ma se poi se ne ravvisa necessità, arriva l'assistente sociale».

liste di attesa e, più in generale, sui tempi di risposta dei Servizi all'utenza, dall'altro il conseguimento di un notevole risparmio, poiché non è stato più necessario assumere principalmente assistenti sociali che di *default* sono in categoria D, ma operatori a più bassa qualifica. In questo senso, almeno in teoria, l'opzione per l'operatore unico risponde a un criterio di assoluta efficienza: ridurre i costi, massimizzando i risultati.

Occorre rilevare però che dietro a quella che può sembrare un'opzione funzionale a una migliore divisione del lavoro, quale elemento qualificante di una buona struttura burocratica, si celano non pochi problemi che vanno ben oltre le resistenze degli operatori e, nello specifico, delle assistenti sociali, le quali, da una posizione che fino a poco tempo fa era indubbiamente dominante nei Servizi, vedono sottrarsi quelle competenze che loro hanno sempre inteso di loro giurisdizione esclusiva³⁰.

Il problema più grave è certamente rappresentato dalla definizione dei criteri di assegnazione dei casi. Dalle interviste sono infatti emersi criteri alquanto generici, che si possono riassumere sostanzialmente in un solo concetto: i casi più complessi devono essere assegnati agli assistenti sociali, in virtù della loro capacità di comprendere e gestire le situazioni multiproblematiche, mentre agli altri operatori vanno assegnati, a seconda del ruolo, casi via via meno complessi. Un esempio di operazionalizzazione del criterio di assegnazione dei casi secondo la complessità è rappresentato da quanto avviene nell'area anziani: agli AS vengono assegnati i casi di anziani non autosufficienti senza rete (ossia senza parenti e relazioni amicali significative); agli istruttori assistenziali quelli di anziani non autosufficienti, ma con rete; agli OSS quelli di anziani autosufficienti. Considerando che l'area anziani è quella nella quale i criteri di assegnazione, pur non contemplando tutte le reali possibilità³¹, sono meglio definiti ed esplicitati, è del tutto evidente che le sovrapposizioni tra le diverse figure professionali sono all'ordine del giorno, in aperta contraddizione con i principi di specializzazione e di divisione del lavoro che dovrebbero costituire il cardine di una qualsivoglia struttura burocratica.

Un terzo elemento che caratterizza entrambi i contesti di rilevazione e che può essere ricondotto a un'organizzazione managerialista è il processo di *targeting* (cfr. Lyons 1998), visibile non solo nella divisione in aree o settori, ma più concretamente nella definizione di criteri di eleggibilità sempre più restrittivi per l'accesso dell'utenza. Come ha riferito una PO del Servizio torinese, il

³⁰ Un'AS dell'area minori così commenta la tendenza all'operatore unico, che nella sua area ha significato di fatto l'estensione della titolarità anche agli educatori: «di competenze esclusive [dell'assistente sociale] cominciano ad essercene ormai poche. Nel senso che, ormai da un po' di anni, nel Comune di Torino si è avviata anche la presa in carico educativa. Per cui soffriamo un po' di questa cosa, come assistenti sociali ... del fatto che ci sentiamo un po' depauperate, nel senso che agli educatori viene richiesto, in sostanza, quello che viene richiesto a noi». Un'altra AS dell'accoglienza parla del problema della titolarità usando toni ancora più risentiti e punta il dito sulla diversa formazione degli operatori: «da quando sono venuta qui a Torino, mi sembra che sia emerso un problema – probabilmente determinato da fattori concreti organizzativi, dalla mancanza di assistenti sociali – che ha portato a una titolarità sulla gestione dei casi anche ad altre figure professionali. Anche che se teoricamente doveva esserci sempre [...] un lavoro di équipe, poi nella sostanza [la titolarità agli altri operatori] è diventata una titolarità monocratica, per cui una quasi propensione al ruolo unico dell'operatore, con scarse o poche differenze rispetto al fare concreto. E questo, secondo me, impoverisce il servizio. Perché comunque operatori diversi non offrono la stessa risposta, altrimenti non capisco perché ci siano certi percorsi di studio e non altri. Se facessimo tutti lo stesso percorso di studio, allora sì che potremmo fare le stesse cose. Visto che non abbiamo lo stesso titolo di studio, questa differenza deve in qualche modo essere rispettata!».

³¹ Ci si potrebbe domandare infatti: come si fa concretamente a definire se un anziano ha una rete oppure no? E ancora: chi si occupa di un anziano autosufficiente senza rete?

targeting infatti serve «sicuramente per controllare meglio la spesa...quindi per controllare l'utenza che entra», cosicché «negli anni sono stati stilati degli atti sempre più specifici, con criteri sempre più restringenti, ...con dei cavilli incredibili; anche richiedendo all'utenza un coinvolgimento per arrivare all'obiettivo veramente [eccessivo], un'attivazione faticosissima! [...] Adesso viene proprio richiesta anche un'attivazione per la ricerca del lavoro, per la loro formazione...insomma, un sacco di certificazioni, ma poi proprio iscrizioni a corsi, al collocamento, alle agenzie interinali, alle 150 ore per le persone che non hanno la scuola dell'obbligo, insomma, di tutto, di più!». Da questo stralcio di intervista emerge come una delle leve del processo di *targeting* consista proprio nella richiesta di requisiti di attivazione da parte del destinatario dei servizi che ben rendono l'idea di quello *shift* di responsabilità dal *regular producer* al *consumer producer* (Kiser e Percy 1980; Sharp 1980), prescritto tanto dalla lezione sulla coproduzione della *public choice* (cfr. Ostrom 1996) quanto dal versante neo-liberista, seppure per ragioni diametralmente opposte.

Un quarto elemento è rappresentato dalla presenza almeno formale di meccanismi di *performance pay systems* (Denhard 1993; cfr. Girotti 2007 e Gruening 2001) che riguardano sia dirigenti e funzionari sia gli operatori. Occorre però mettere in luce una serie di fattori che fanno sì che la retribuzione in base ai risultati sia ben lungi dall'essere un principio di sistema: in primo luogo, i premi di produttività consistono in piccole cifre tanto per le figure apicali quanto per quelle di base; in secondo luogo, le modalità di assegnazione non sempre sono adeguate.

Ad esempio, come riporta una PO del Servizio torinese, a loro gli obiettivi da raggiungere vengono dati «sempre in ritardo, sempre di corsa», a volta addirittura «a metà anno» con la conseguenza che «poi bisogna lavorare a pancia a terra, come dei matti, per raggiungerli»³². È la stessa funzionaria peraltro a raccontare come assegna 'a rotazione' il premio di produttività ai propri operatori: «[gli anni scorsi] c'è stato chiesto di valutare i nostri operatori e poi comunque ci sono degli obiettivi, uhm? [...] [si tratta di una valutazione gerarchica del personale] legata poi, anche se in minima parte, a un risvolto economico. Per cui, a seconda della nostra valutazione, venivano dati dei piccoli incentivi economici... [Quello della valutazione] è un momento critico, perché uno ci mette la faccia ... anche perché non è completamente libera, diciamo così [...] Glielo dico chiaramente, poi lei ne faccia l'uso che vuole! ...Non so, la valutazione è dal 4 all'8? [Quelli della Divisione] ci dicono: "allora dovete mettere il 30% nel 6, il 30 nel 7, il 30 nell'8". Come dire, non abbiamo la libertà di dare il voto, in questo senso! Io non posso dare tutti 8...ma devo metterli in varie fasce; poi magari anno dopo anno, li giri, come dire, faccio dei turni, ma io a loro lo dico chiaramente, perché la trovo una cosa piuttosto sgradevole!».

Anche nel Servizio di prima cintura il meccanismo di retribuzione in base alle performance non è adeguato e, forse ancor più che nel contesto torinese, vanifica il principio di retribuzione in base al merito (cfr. Girotti 2007). Qui infatti, come riferisce un'AS, rispetto agli operatori, si applica un premio di «produttività a pioggia», che «vuol dire che, se ho 1000, lo divido per 32 e ognuno si prende il suo pezzettino uguale all'altro», anche indipendentemente dalla categoria (B, C, D) dell'operatore.

Il quinto elemento che porterebbe a ipotizzare una riorganizzazione managerialista dei Servizi è costituito dagli ingenti *budget cuts* (Gruening 2001) sperimentati da entrambi i contesti. Un'AS del

³² Nei Servizi torinesi i premi di produttività legati al raggiungimento degli obiettivi sono stabiliti e assegnati indipendentemente sia dalla Divisione Centrale, sia dalla Circoscrizione.

Consorzio riporta in questi termini la dimensione del fenomeno: «negli ultimi due-tre anni c'è stato un dimezzarsi, cioè c'è la metà in meno! Si sono dimezzate [le risorse]! E devo dire che qua da noi i Comuni hanno cercato di sopperire aumentando la quota procapite, chiaramente la diminuzione grossa si è sentita da parte della Regione».

Anche una PO del Servizio Torinese riferisce in modo accorato dei tagli regionali: «soprattutto l'anno scorso è stato un anno veramente difficile, moltissimo, perché la Regione in corso d'opera ha deciso di non trasferire dei finanziamenti. Si è saputo dall'oggi al domani, abbiamo dovuto quindi interrompere non interventi in atto, ma non abbiamo potuto magari attivarne di nuovi».

La massiccia riduzione delle risorse ha dunque indubbiamente portato al *downsizing* dei servizi³³ (cfr. Aucoin 1990), prima ancora che a quello degli apparati (cfr. Girotti 2007), che pure c'è stato, come testimonia la mancata sostituzione degli operatori andati in pensione e il blocco delle assunzioni.

Per quanto riguarda il contesto torinese, è interessante evidenziare che, se in qualche misura è stato possibile farsi almeno un'idea della dimensione dei tagli a livello di budget circoscrizionale, non è stato possibile fare altrettanto rispetto al budget comunale. Invero, l'intero argomento budget è rimasto alquanto nebuloso: più operatori hanno fatto riferimento, per alcune aree come quella minori, a «budget figurati», nel senso di budget di cui si conosce esclusivamente l'importo, perché di fatto vengono gestiti solo dalla Divisione centrale, ma che li obbligano a effettuare delle scelte selettive rispetto agli utenti, e, per altre aree di intervento come l'assistenza economica e l'area anziani, a budget sostanzialmente definibili 'a fondo perduto'³⁴, perché in concreto hanno diritto a ricevere un assegno tutti coloro che hanno i requisiti per fare domanda, ovviamente liste d'attesa permettendo.

Senza ombra di dubbio, i tagli economici sono il primo fattore di frustrazione degli operatori e sono percepiti come il principale limite alla possibilità di mettere in pratica la loro professionalità, seppure in entrambi i contesti siano numerosi i riferimenti a una prassi di contrattazione informale con la Divisione centrale o con la Direzione del Consorzio per l'accesso alle risorse³⁵. Una PO del Servizio circoscrizionale riporta in questi termini la frustrazione che i tagli inducono negli operatori: «Gli operatori dicono: "Facciamo tanta carta per le valutazioni, andiamo a vedere le persone, ci mettiamo la nostra bella faccia, diciamo che li accogliamo, li valutiamo, diciamo che è

³³ Così, una PO del Servizio torinese, racconta le conseguenze dei tagli effettuati dalla Circoscrizione: «per quanto riguarda il budget circoscrizionale, so che l'anno scorso è stato tagliato di 100.000 euro, però, ovviamente ci sono vari capitoli. I nostri capitoli, sì, hanno avuto un taglio, diciamo che forse era nell'ordine del 30%, una cosa del genere! Fatto sta che abbiamo dovuto chiudere molte gare, direi ormai praticamente tutte». Nel caso specifico, si tratta di gare d'appalto per la gestione di servizi circoscrizionali, come ad esempio un centro per i genitori e i bambini del quartiere. Come ha riferito la stessa PO, i tagli del budget circoscrizionale hanno falciato anche i contributi alle associazioni di volontariato locali per progetti a rilevanza sociale.

³⁴ Rispetto all'argomento budget per l'assistenza economica, una PO del Servizio torinese ha detto: «fino ad adesso il capitolo assistenza economica era un capitolo aperto, nel senso che più c'era bisogno...e più si mettevano soldi. Per cui sì, si andavano a valutare bene le situazioni, però se la richiesta aumentava, il budget aumentava, nel senso che in questo capitolo veniva immessa liquidità. Adesso anche a questo viene posto un limite, un freno, per cui appunto il dirigente dell'assistenza economica (della Divisione centrale) continua a dire "Attenzione! Non ce la faccio più, non posso più spendere!". Evidentemente hanno chiuso i rubinetti. Non è così libero e così aperto, però quanto abbiano tagliato non lo so»

³⁵ Vale la pena ricordare che lo sviluppo di una organizzazione informale è indicato da Merton (1940), nel suo studio sulle disfunzioni della personalità burocratica, come una caratteristica della struttura burocratica.

necessario un progetto in loro favore e poi non abbiamo soldi per pagare questo progetto”. E lì casca l’asino. L’operatore si sente nudo, si sente che professionalmente ha fatto una valutazione corretta ed è convinto che l’intervento giusto sia quello, ma deve rappresentare l’amministrazione e dire: “Signora ho capito che ha bisogno, ma io non posso fare niente perché non ho i soldi per farlo”».

Seppure, come si è detto, gli operatori generalmente faticano a comprendere il significato del termine managerialismo, sono molti coloro che riconducono la riorganizzazione dei Servizi a una ragione meramente economica o, in modo più elegante, a uno *stress on greater parsimony in resource use* (Hood 1991). Un’anziana AS dell’Accoglienza del Servizio torinese con durezza afferma: «da quando abbiamo sentito parlare di manager, non so se è un caso, però io ho solo sentito parlare di “dobbiamo risparmiare, dobbiamo tagliare, dobbiamo togliere...” e i manager che l’hanno proposto hanno preso dei buoni premi di produttività, però poi questa cosa è andata a discapito solo dei cittadini».

Un aspetto sul quale occorre riflettere è rappresentato dal fatto che il risparmio di risorse è il motore primo di ogni razionalizzazione organizzativa e non solo di un’ipotetica svolta managerialista. Fino a qui abbiamo passato in rassegna ben cinque elementi che potrebbero far pensare a una managerializzazione dei servizi sociali, ma per parlare di svolta managerialista in piena regola sono molti gli elementi che mancano all’appello.

In primo luogo, nel mondo dei servizi sociali manca un’importante componente strutturale: la competizione tra agenzie pubbliche, nonché tra pubblico e privato (Hood 1991; Clarke 1996). Seppure indubbiamente il privato sociale ricopra un ruolo fondamentale nel colmare proprio quei «*gaps in the ‘safety net’*» originati da un processo di *targeting* sempre più stringente (Lyons 1998, p. 421)³⁶, occorre riconoscere che il pubblico rimane, anche in un sistema di welfare sempre più complesso e misto, un attore essenzialmente monopolista. La stessa concorrenza tra diverse agenzie pubbliche è inoltre resa impossibile dal fatto che il criterio di accesso ai Servizi resta strettamente ancorato al requisito di residenza dell’utente. In ragione di ciò, non si può non convenire con quanto affermato da Saunders (1986, p. 345): nella gran parte dei servizi pubblici gli utenti non sono affatto dei *customer*, ma dei *client*, perché «alla fine non hanno nessun altro posto dove andare» e invero «nessuna altra scelta, se non accettare che cosa viene loro offerto».

In secondo luogo, nella pratica professionale degli intervistati non vi è traccia alcuna delle *evidence based practices* (cfr. Harlow *et al.* 2013), anzi, dato che non molti sono i dati scientifici e le ricerche che rendono ragione dell’efficacia degli interventi e quelli che ci sono non vengono adeguatamente utilizzati, come riferisce una PO del Servizio torinese, il lavoro è ancora improntato a quelli che lei stessa definisce «dei pregiudizi» o, in termini più morbidi, «delle adesioni filosofiche a certi modelli».

³⁶ Rispetto a questo punto è estremamente interessante riportare che una PO del Servizio torinese ha definito l’Ufficio Pio San Paolo, ente strumentale della Compagnia di San Paolo, le parrocchie e in particolare l’associazione diocesana San Vincenzo «il portafogli dei Servizi in caso di necessità», nel senso che, quando gli utenti per mancanza di requisiti non riescono ad avere una risposta dai Servizi Sociali, gli operatori li indirizzano al privato sociale.

In generale, occorre riconoscere che l'intera cultura della valutazione, in particolare di risultato, è insufficiente. Gli operatori, infatti, quando parlano di valutazione, usualmente fanno riferimento alla sola valutazione professionale rispetto alla situazione problematica degli utenti.

Un altro elemento che caratterizzerebbe una svolta managerialista matura e che invece non è rintracciabile nei due contesti di rilevazione è l'orientamento *bottom-up* (Denhard 1993). Per contro, nell'organizzazione dei Servizi, forte e in via di consolidamento sembra l'impronta *top-down*. Riferisce un'AS dell'area anziani del Servizio torinese: «forse è sempre stato così, però adesso vediamo di più che le decisioni vengono dall'alto e non sono mai condivise dagli operatori. Noi abbiamo sempre molto poco potere e mi ricordo che forse l'ultimo sciopero del servizio sociale risale al 1999 ed eravamo tanti. Siamo tutti scontenti nei Servizi. Io è da tempo che chiedo uno sciopero perché è l'unica possibilità che ha l'operatore, che ha il dipendente di protestare nei confronti dell'Ente». La stessa operatrice continua: «bisognerebbe cambiare a livello alto, perché noi siamo la trincea, noi siamo gli operatori in prima linea. Siamo gli operatori senza potere e vediamo che le scelte effettuate dall'alto non sono condivise con il basso e non sono adeguate. Ci vuole uno stravolgimento a livello centrale e abbiamo fatto delle riunioni con il sindacato per portare avanti le tematiche dei servizi sociali».

Rispetto alla sindacalizzazione degli operatori va rilevato, come riportato da un OSS delegato della UIL del Servizio torinese, che «il sindacato ha perso molto in questi ultimi tempi», e «non è più rappresentativo», tant'è che è venuto meno anche il suo potere contrattuale rispetto all'amministrazione comunale, come testimoniato dal fatto che «i sindacati da tempo hanno chiesto incontri sull'assistenza (domiciliare), per definire i ruoli e le competenze del personale, ma non sono stati mai ricevuti». L'indebolimento del legame tra lavoratori e sindacati, che taluni autori riconducono *tout court* al managerialismo, invero sembra essere più coerente con la creazione di assetti prettamente neo-tayloristici, poiché costituirebbe una garanzia di componenti umane docili.

Da ultimo, nei due contesti di rilevazione, estremamente carente è l'informatizzazione quale leva di *automation* e di modernizzazione della PA (Hood 1991). Benché il Comune di Torino abbia messo a punto e reso operativo da una decina d'anni un sistema telematico per le cartelle sociali, denominato GSA³⁷, l'utilizzo delle nuove tecnologie è tutt'altro che assodato³⁸.

Una PO parla in questi termini della mancanza di un servizio informativo per il sociale: «siamo sempre in affanno quando ci vengono chiesti dei dati, perché non abbiamo un sistema di ricerca

³⁷ Come spiega un educatore che, all'interno del Servizio, sembra essere l'operatore più portato per le nuove tecnologie, «il GSA, che sta per Gestione Socio-Assistenziale, è un programma che c'è su tutta la Città di Torino e ciascuna persona che è assegnataria di una cartella individuale – tutti gli utenti che abbiamo devono avere una cartella – ha una posizione sul GSA in cui ci sono le informazioni di carattere generale, come quelle anagrafiche, i tipi di intervento (attuati), ecc. e poi c'è un diario che viene compilato dall'operatore titolare e non è accessibile da tutti indistintamente, perché contiene informazioni riservate». Lo stesso operatore, pur riconoscendo che il GSA «è un ottimo strumento», ne rileva i limiti evidenziando come tale sistema non garantisca una standardizzazione sufficiente, infatti «comunque continua ad avere dei grossi spazi interpretativi, perché ognuno poi scrive a modo suo, usa i termini che preferisce. Diverso invece è avere anche qualcosa che standardizza. Il rischio è quello di standardizzare, ma [il pregio] è anche quello di rendere più uniforme l'informazione!».

³⁸ Così si lamenta un'assistente sociale dell'area anziani del Servizio torinese: «Nell'era informatica noi siamo a scrivere su ogni foglio nome e cognome, data di nascita, indirizzo, intensità stabilita dall'UVG, data all'autorizzazione alla spesa, è una cosa allucinante!». Sempre la stessa operatrice aggiunge: «produciamo un'enorme quantità di carta quando invece, usando il computer, (potremmo farne a meno) ... abbiamo passato il 2000, c'è il computer, i moduli sono sul computer. Ci può essere l'invio in posta telematica, perché dobbiamo fare tutto su carta?».

sociale consolidato da utilizzare periodicamente, quindi sono sempre un po' delle suggestioni, certo c'è sempre il contatto diretto con gli utenti, se noi li interroghiamo ci sanno dire un sacco di cose».

Quanto a informatizzazione, di certo non si trova in una situazione migliore il Servizio consortile che non sembra disporre neanche di una piattaforma telematica e dove addirittura spunta un «quadernino» per l'assegnazione dei diversi casi agli operatori.

Conseguenza della scarsa informatizzazione e sintomo, come vedremo, di una burocratizzazione ancora improntata a un modello tradizionale di amministrazione sono le montagne di carta prodotte³⁹, che richiamano proprio quei *red tapes* contro i quali l'amministrazione di Clinton e Gore intendeva combattere⁴⁰.

Il grande spreco di carta non è però di certo l'unico indizio che ci induce a pensare che alla base delle trasformazioni dei Servizi agisca un imponente processo di burocratizzazione, ossia di standardizzazione, che, da un lato, avversa l'empirismo che ancora, a tratti, è retaggio del lavoro sociale e, dall'altro, dà luogo proprio a quegli effetti perversi evidenziati *in primis* da Weber e solo in seconda battuta dai suoi critici.

Che nel lavoro sociale esistano delle zone d'ombra, rispetto alle quali non vi è una solida formazione e dunque adeguate competenze, cosicché si ricorre all'improvvisazione, è elemento ricorsivamente emerso nel corso delle interviste⁴¹. La carenza di competenze è particolarmente sentita in ambito socio-sanitario⁴², ma certamente anche in ambito giuridico, basti pensare al rapporto continuo che gli operatori hanno – soprattutto in alcune aree – con tribunali e giudici.

Una certa sopravvalutazione dell'importanza del dato esperienziale e l'idea che navigare a vista sia lecito, a patto che produca apprendimento, sono indizi forti di una burocrazia professionale che è ancora in via di strutturazione e, solo in via ipotetica, si fonda sulla standardizzazione delle capacità e delle competenze del nucleo operativo, ossia dei suoi professionisti (Minzberg 1979). D'altra parte, non potrebbe essere diversamente, dato lo scarso investimento, lamentato da tutti, delle amministrazioni in formazione continua e supervisione, quale strumento essenziale per la promozione di un'autonomia riflessiva dei professionisti (cfr. Harlow *et al.* 2013).

Riferisce un'AS torinese: «Una cosa che ad esempio qui è anni che si è deciso di non fare, che hanno deciso di non fare più, è la supervisione o qualsiasi momento di formazione. È da anni che non c'è più nulla. Prima avevamo dei percorsi di supervisione seri».

³⁹ Indubbiamente vivida l'immagine che ci restituisce un'anziana AS torinese: «Abbiamo una pinzatrice grande perché facciamo delle pratiche con trenta fogli. Che tra l'altro questi fogli – io non sono capace, ma posso imparare – si possono compilare anche via computer, quindi ci potrebbe essere un invio in posta elettronica, risparmiando della carta, però facciamo tutto a mano».

⁴⁰ Del 1993 è il famoso rapporto *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* voluto e poi pubblicato da Al Gore, con tanto di prefazione firmata da Bill Clinton.

⁴¹ Su questo punto appare marcata la differenza rispetto alle professioni sanitarie, la cui base conoscitiva risulta ben più solida.

⁴² Riferisce un'AS torinese dell'area anziani: «Noi ci occupiamo di anziani non autosufficienti, ma io come assistente sociale non ho avuto, nel mio percorso di studio, una formazione specifica sulle malattie tipiche degli anziani, la qual cosa potrebbe valere anche per i disabili sull'altro fronte... A livello di elementi proprio sanitari, c'è una carenza [...], un buco dal punto di vista della formazione. Per cui la formazione te la fai sul campo, grazie al fatto di fare le visite domiciliari e firmare i progetti con un infermiere delle cure domiciliari che ti dà un'idea... Al massimo ti confrontavi con un medico, se era illuminato e collaborativo, altrimenti navigavi a vista anche lì».

Più virtuoso, invece, da questo punto di vista sembrerebbe il contesto consortile, nel quale, seppure in risposta a specifici problemi di organizzazione, ha attivato un percorso di supervisione per le sole assistenti sociali.

La burocratizzazione, intesa primariamente come standardizzazione di processo ben prima che come standardizzazione di prodotto, è evidente nelle parole di un'educatrice torinese che afferma: «sicuramente il cambiamento c'è stato, si è andato sempre di più verso una parte burocratica che si è sempre più intensificata e quindi sono molte le ore che noi vi dobbiamo dedicare, è impegnativa». Secondo quanto riportato da una PO dello stesso Servizio, bisogna ammettere che «una volta il lavoro era molto più semplice, mentre adesso è diventato molto più burocratico, molto più soggetto a controllo e si compilano un'enormità di moduli rispetto a una volta! La complessificazione del lavoro è veramente aumentata in un modo esponenziale».

Il principale strumento per veicolare la proceduralizzazione – che risulta del tutto evidente dai controlli di conformità plurimi, come pure dal fatto che, come riferisce un'AS del Servizio torinese, nelle riunioni d'area non si discutono più i casi ma, per l'appunto, le procedure amministrative⁴³ – è identificato nelle delibere⁴⁴.

Occorre però riconoscere che le delibere e ancor più le circolari, quali strumenti di trasformazione procedurale e organizzativa, come riferito dagli operatori, spesso si trasformano, per così dire, in 'leggi e leggine', dando luogo a quel circolo vizioso di iper-regolazione, ben noto ai post-weberiani, che apertamente contraddice il principio di semplificazione sotteso alla *deregulation* (cfr. Aucoin 1990)⁴⁵.

Seppure non manchino degli operatori che ascrivono alla standardizzazione degli aspetti positivi, quali, *in primis*, assicurare agli utenti una procedura uguale, trasparente e con tempi ben definiti, ma anche un miglior controllo da parte dell'operatore stesso sugli interventi attivati, nonché garantire l'*accountability*⁴⁶, ben più numerose sono le conseguenze negative della burocratizzazione segnalate dai professionisti. Tra queste, vale la pena rilevare la «pesantezza di tutto questo marchingegno», una contrazione della discrezionalità degli operatori e il fatto che il *paperwork* (Tsui e Cheung 2004) finisce per sottrarre tempo al rapporto con l'utenza. Come infatti riferisce un'AS dell'area disabili del servizio torinese: «sembra di avere sempre più scartoffie da produrre e meno tempo da dedicare invece alla relazione con le persone».

⁴³ Quanto riferito dall'operatrice rende anche bene l'idea di quanto la standardizzazione di processo produca gli effetti di alienazione che Tsui e Cheung (2004) ascrivono al managerialismo *tout court*: «durante le riunioni, succede sempre più raramente purtroppo che si discuta di casi. Discutiamo di procedure amministrative che sono sempre più incombenti e sempre più demenziali, perché secondo me sono demenziali. Facciamo delle cose senza senso. Siamo diventati dei contabili. Dobbiamo fare i progetti. Ne stavo facendo uno prima. Usiamo la calcolatrice!»

⁴⁴ Come riporta una PO, «le strategie che la nostra amministrazione ha cercato di mettere in campo per, come dire, abituare anche gli operatori a essere più appropriati nella scelta degli interventi e delle prestazioni e anche essere più puntuali nelle scadenze, è stato proprio quello di lavorare anche attraverso delle delibere e delle circolari che aiutassero gli operatori a rendersi conto dei costi e a mettere in piedi degli interventi che li hanno obbligati anche a fare dei conti, quindi a coniugare la professionalità dell'intervento con delle prestazioni che avevano un costo e su cui gli operatori erano responsabili, a vari livelli, dei costi degli interventi che proponevano».

⁴⁵ Un'AS torinese in questi termini racconta la fatica collettiva che comporta destreggiarsi in quello che sembra un vero e proprio coacervo di norme: «a volte commentiamo e leggiamo queste delibere in gruppo. Una cosa straziante per me, dolorosa!».

⁴⁶ Denotando una certa riflessività, un'AS sociale del Consorzio afferma: «il mio lavoro deve essere un po' burocratico perché devo rispondere ai cittadini e quindi, ovviamente, c'è da dimostrare quello che tu fai, quello che non fai, perché dai una risposta di un certo tipo piuttosto che un'altra, perché spendi per una persona piuttosto che per un'altra».

Rispetto alla contrazione della discrezionalità, è necessario rilevare che se, da un lato, è in certo modo inevitabile⁴⁷, dall'altro è fenomeno che, in quanto essenza dell'autonomia professionale, si sottrae a quelle che Evans e Harris (2004) definiscono le «*all or nothing assumptions*». Sono infatti numerose le ammissioni, più o meno esplicite, di aggiramento delle norme e delle procedure riportate dagli intervistati che, in certo modo, completano quell'organizzazione informale tipica delle strutture burocratiche (Merton 1940), già emersa nel caso della negoziazione delle risorse che i professionisti mettono in atto direttamente con la Divisione centrale o con la Direzione, scavalcando i diretti superiori.

D'altra parte, dall'analisi delle interviste emerge come molti siano gli elementi che fanno sì che la questione dell'autonomia professionale, che invero si pone a valle del presente lavoro, si configuri come estremamente complessa e tutt'altro che di univoca interpretazione. Qui è sufficiente accennare al fatto che la pressoché totalità degli intervistati ha dichiarato di sentirsi pienamente autonoma nella valutazione e nella gestione dei singoli casi, anche rispetto a eventuali interferenze da parte dei propri capi gerarchici, ma di essere al contempo vincolata dalla nuova organizzazione dei Servizi⁴⁸, di cui forse la burocratizzazione è solo l'aspetto più tangibile, mentre in realtà la trasformazione dei Servizi ha una vera e propria valenza politica.

Conclusioni

Se, a una prima ricognizione, le interviste effettuate mettono in luce come il termine 'managerialismo' non sia sempre compreso dagli operatori e come tale etichetta sia associata primariamente a un generico 'aumento del controllo', connesso alla necessità di 'tagliare i costi' dei servizi e veicolato essenzialmente dall'allungamento della *line* indotto dalla proliferazione di figure intermedie, un'analisi empirica più *thick*, resa possibile da un'approfondita ricognizione della letteratura sulle origini teoriche del managerialismo e sui nessi con il New Public Management, nonché con il neoliberismo, ha consentito di attribuire contorni più precisi al fenomeno managerialista nei servizi sociali.

Quanto emerso nel paragrafo precedente, in particolare rispetto al tentativo, largamente fallimentare, di una ristrutturazione divisionale dei Servizi, alla mancanza di un fondamentale elemento strutturale, quale la competizione tra differenti agenzie sia pubbliche sia private, all'insufficiente cultura della valutazione e del monitoraggio che senz'altro ha inciso anche sulla totale assenza di *evidence based practices*, a una carente informatizzazione, nonché alla sostanziale assenza di un orientamento *bottom-up*, porta a concludere che le innovazioni effettivamente introdotte nei Servizi Sociali sembrerebbero rispondere a una versione solo parzialmente aggiornata della burocratizzazione, intesa principalmente come standardizzazione di processo, che ancora ampiamente fa aggio su un'interpretazione classica e *top-down* dell'organizzazione. Una versione lontana da un managerialismo maturo – tanto in una concezione evolutiva quanto in una

⁴⁷ La contrazione della discrezionalità deriva, come afferma una PO, dal fatto che «queste procedure bisogna sempre seguirle» e che la proceduralizzazione, soprattutto in quelle aree che si trovano a più diretto contatto con l'attore sanitario, danno luogo a risposte di servizio standardizzate (Howe 1996) e dunque predefinite.

⁴⁸ Su questo tema, così si esprime un'AS dell'accoglienza torinese: «noi ci riteniamo autonome nella gestione del caso e vincolate a livello di organizzazione e programmazione del Servizio. Questo crea una frattura un po' strana, perché tu non puoi considerarti completamente autonoma sul caso se poi non puoi davvero scegliere. Secondo me, non può esserci una frattura così totale tra questi due aspetti, perché allora questo vuol dire che tu non sei così autonoma nella gestione del caso. Cioè il mio dubbio è che quella che io ritengo sia autonomia, non sia una reale autonomia».

esspressamente neo-manageriale – che, a partire dalle consapevolezze acquisite dalla *public choice*, dovrebbe – almeno in teoria – combattere proprio ‘la gabbia d’acciaio’ della burocrazia, mettendo in atto un’estensiva strategia di *deconcentration of power* (Aucoin 1990), attraverso la concorrenza, il decentramento, la *deregulation* e la valutazione.

Riferimenti bibliografici

- Arrow K. J. (1963), *Social choice and individual values*, Yale University Press, New Haven.
- Aucoin P. (1990), *Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums*, in «Governance», vol. 3, n. 2, pp. 115-137.
- Barnard C. (1938), *The functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge.
- Barzelay M. (2001), *New Public Management: Improving research and policy dialogue*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Oxford.
- Bennis W. e Nanus B. (1985), *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper and Row, New York.
- Black D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Braverman H. (1974), *Labor and monopoly capital*, Monthly Review Press, New York; trad. it. (1978), *Lavoro e capitale monopolistico*, Einaudi, Torino.
- Broadbent J., Dietrich M., Laughlin R. (1996), *The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems*, in «Critical Perspectives on Accounting», vol. 7, n. 3, pp. 259-284
- Buchanan J. M. (1986), *Liberty, market and state: political economy in the 1980s*, Harvester Press, Brighton.
- Burawoy M. (1979), *Manufacturing Consent*, University of Chicago press, Chicago.
- Clarke J.H. (1996), *After social work*, in Parton N. (a cura di), *Social theory, social change and social work*, Routledge, Londra.
- Clarke J.H. e Newman J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Sage, Londra.
- Clarke J.H. (2004), *Changing Welfare Changing State: New Directions in Social Policy*, Sage, Londra.
- Coase R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, in «Economica», vol. 4, n. 16, pp. 386-405.
- Considine M. (1988), *The corporate management framework as administrative science: A critique*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 47, n.1, pp. 4-18.
- Denhardt R.B. (1993), *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Wadsworth Publishing Company, Belmont.
- Denhardt R.B e Denhard J.V. (2000), *The Public Service: Serving rather than Steering*, in «Public Administration Review», vol. 60, n. 6, pp. 549-559.
- Dunleavy P.J. (1986), *Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches*, in «Public Administration», vol. 64, n. 1, pp. 13-34.
- Dunsire A. (1995), *Administrative theory in the 1980s: a viewpoint*, in «Public Administration», vol. 73, n. 1, pp.17-40.
- Drucker P.F. (1954), *The Practice of Management*, Harper, New York; trad. it. (1967), *Il potere dei dirigenti*, ETAS, Milano.

- Edwards J.D. (1998), *Managerial Influences in Public Administration*, in «International Journal of Organization Theory and Behavior», vol. 1, n. 4, pp. 553-583, working paper reperibile all'indirizzo: <http://www.utc.edu/Academic/MasterofPublicAdministration/managerialism.htm>
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, Princeton University Press, Princeton.
- Evans T. e Harris J. (2004), *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, in «British Journal of Social Work», vol. 34, n. 6, pp. 871-895.
- Evans T. (2009), *Managing to be professional? Team managers and practitioners in modernised social work*, in Harris J. e White V. (a cura di), *Modernising social work: Critical considerations*, Policy Press, Bristol.
- Exworthy M. e Halford S. (1999, a cura di), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham.
- Eymery-Douzans J-M. (2011), *Logiques de la réforme administrative en Europe : une nouvelle gestion publique "pour toutes saisons" ou des acclimations nationales?*, in «Gestion & Finances publiques», n. 7, pp. 459-463.
- Friedman A. (1977), *Industry and labor. Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*, Macmillan, Londra.
- Girotti F. (2007), *Amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma.
- Gore A. (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Report of National Performance Review.
- Gouldner A.W. (1954), *Patterns of industrial bureaucracy*, Free Press, Glencoe; trad. it. (1970), *Modelli di burocrazia aziendale*, Etas Kompass, Milano.
- Gray A. e Jenkins B. (1995), *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?*, in «Public Administration», vol. 73, n. 1, pp. 75-99.
- Green J. (2009), *The deformation of professional formation: Managerial targets and the undermining of professional judgement*, in «Ethics and Social Welfare», vol. 3, n. 2, pp. 115-30.
- Gulick e Urwick L. (1937), *Papers on the science of administration*, Columbia University, New York.
- Gruening G. (2001), *Origin and theoretical basis of New Public Management*, in «International Public Management Journal», n. 4, pp. 1-25.
- Hansen M. e Levine C. (1988), *The Centralization-Decentralization in the New Executive Branch*, in Campbell C. e Peters G. (a cura di), *The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?*, in «Governance», vol.1, n. 1, pp. 79-99.
- Hardt M. e Negri A. (2001), *Empire*, Harvard University Press, Cambridge; trad. it (2002), *Impero: il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano.
- Harlow E. (2003), *New Managerialism, Social Services Departments and Social Work Practice Today*, in «Practice», vol. 15, n. 2, pp. 29-44.
- Harlow E., Berg E., Barry J., Chandler J. (2013), *Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and United Kingdom*, in «Organization», vol. 20, n. 4, pp. 534-549.
- Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hood C. (1989), *Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 48, n. 4, pp. 346-358.
- Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», vol.69, n. 1, pp. 3-19.
- Hood C. e Peters G. (2004), *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 14, n. 3, pp. 267-282.
- Howe D. (1996), *Surface and depth in social work practice*, in Parton N. (a cura di), *Social Theory, Social Change and Social Work*, Routledge, Londra.

- Jones C. (2001), *Voices from the front line: State social workers and New Labour*, in «British Journal of Social Work», vol. 31, n. 4, pp. 547-562.
- Kiser L. e Percy S.L. (1980), *The Concept of Coproduction and Its implication for Public Service Delivery*, paper presentato all'Annual Meeting dell'American Society for Public Administration, 13-16 Aprile, San Francisco, abstract reperibile all'indirizzo: <http://trove.nla.gov.au/work/4322485?versionId=5073237>
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lymbery M. (1998), *Care Management and Professional Autonomy*, in «British Journal of Social Work», vol. 28, pp. 863-878.
- Lyons M. (1998), *The Impact of Managerialism on Social Policy: The Case of Social Services*, in «Public Productivity & Management Review», vol. 21, n. 4, pp. 419-432.
- Marini F. (1971, a cura di), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Frank, Chandler, New York.
- Martin S. (1983), *Managing without managers: alternative work arrangements in public organizations*, Sage, Beverly Hills.
- Merton R.K. (1940), *Bureaucratic Structure and Personality*, in «Social Forces», vol. 18, n. 4, pp. 560-568.
- Mintzberg H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mintzberg H. (1980), *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*, in «Management Science», vol. 26, n. 3, pp. 322-341.
- Mohr S. (2012), *Managerialism and its Impact on Social Work*, Tissa (The International "Social Work and Society" Academy) Paper, 27-29 Agosto, Bucharest.
- Niskanen W. A. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Aldine Atherton, Chicago.
- Osborne D. E. e Gaebler T. (1993), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin, New York.
- Ostrom V. e Ostrom E. (1971), *Public choice: a different approach to the study of public administration*, in «Public Administration Review», vol. 31, n. 2, pp. 203-216.
- Ostrom V. (1973), *The intellectual crisis in American public administration*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Ostrom E. (1996), *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*, in «World Development», vol. 24, n. 6, pp. 1073-1087.
- Peters T. e Waterman R. (1982), *In search of excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper and Row, New York.
- Pierson P. (1998), *Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity*, in «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 4, pp. 539-560.
- Pierson P. (2001), *Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies*, in P. Pierson (a cura di), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Pollitt C. (1990), *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Blackwell, Oxford.
- Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R., Summa H., Waerness M. (1999), *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Rogowski S. (2011), *Managers, Managerialism and Social Work with Children and Families: The Deformation of a Profession?*, in «Practice: Social Work in Action», vol. 23, n. 3, pp. 157-167.
- Sackett D. L., Straus S. E., Richardson W. S., Rosenberg W., Haynes R. B. (1997), *Evidence-based medicine: How to practice and teach EBM*, Churchill-Livingstone, Edinburgo, Londra, New York.
- Saunders P. (1986, II° ed.), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, Londra.
- Scott W.G. (1992), *Chester I. Barnard and the Guardians of the Managerial State*, University of Kansas Press, Lawrence.

- Sharp E.B. (1980), *Toward a New Understanding of urban Services and Citizen Participation: the Coproduction Concept*, in «Midwest Review of Public Administration», vol. 14, pp. 105-118.
- Taylor F.W. (1911), *Principles of Scientific Management*, Harper & brothers, New York e Londra.
- Terry L.D. (1998), Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement, in «Public Administration Review», vol. 58, n. 3, pp. 194-200.
- Tousijn W. (2013), *Dai mezzi ai fini: il nuovo professionalismo*, in Vicarelli G. (a cura di), *Cura e salute. Prospettive sociologiche*, Carocci, Roma.
- Trosa S. (1997), *The Era of Post-Managerialism?*, in Considine M. e Painter M. (a cura di), *Managerialism: The Great Debate*, Melbourne University Press, Carlton South, pp. 239-255.
- Tsui M. e Cheung F.C.H. (2004), *Gone with the Wind: The Impacts of Managerialism on Human Services*, in «British Journal of Social Work», vol. 34, pp. 437-442.
- Waldo D. (1968), *Public administration in a time of revolutions*, in «Public Administration Review», 28, n.4, pp. 362-368.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga; trad. it. (1961), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Williamson O.E (1981), *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, in «The American Journal of Sociology», vol. 87, n. 3, pp. 548-577.
- Wilson W. (1887), *The Study of Administration*, in «Political Science Quarterly», vol. 2, n. 2, pp. 197-222, articolo reperibile all'indirizzo:
http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf
- Wright V. (1994), *Reshaping the State: The Implications for Public Administration*, in «West European Politics», vol. 17, n. 3, pp. 102-134.
- Zaleznik A. (1989), *The Managerial Mystique: Restoring Leadership in Business*, Harper & Row, New York.